

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**



**TESIS DOCTORAL**

**El derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de  
comunicación. Especial consideración del ordenamiento jurídico  
brasileño**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Charles Menezes Barros**

DIRECTOR

**Juan Antonio Martínez-Bretón Mateos-Villegas**

**Madrid, 2017**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE DERECHO  
Departamento de Derecho Constitucional



**TESIS DOCTORAL**

**El derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de  
comunicación. Especial consideración del ordenamiento jurídico  
brasileño.**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR  
Charles Menezes Barros

Director  
Juan Antonio Martínez-Bretón Mateos-Villegas

Madrid, 2015



## **AGRADECIMIENTOS**

Comienzo agradeciendo a Dios, ¡a Él todo el honor y gloria!

Agradezco especialmente a mi director de tesis, Doctor Juan Antonio Martínez-Bretón Mateos-Villegas, que me ha dado mucho más que orientaciones, su afectuosa amistad. ¡Muchísimas Gracias por todo, eterno amigo!

Agradezco amorosamente a mi familia: a mi mujer e hija, fuentes principales de mi alegría y bases de mi vida; a mi madre (en memoria), padre, hermanos y sobrinos, que han forjado mi carácter y siempre estuvieron a mi lado



## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>11</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>13</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	13
2. METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y RESULTADOS.....	14
3. CONCLUSIONES.....	17
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>19</b>
1. INTRODUCTION.....	19
2. METHODOLOGY, OBJETIVES AND RESULTS.....	20
3. CONCLUSIONS.....	22
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>23</b>
1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	23
2. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.....	35
3. DEFINICIÓN DE LAS HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.....	39
4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	41
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>DERECHOS FUNDAMENTALES.....</b>	<b>49</b>
1.1. Precedentes históricos.....	49
1.1.1. Derechos Humanos de 1ª dimensión.....	50
1.1.2. Derechos Humanos de 2ª dimensión.....	53
1.1.3. Derechos Humanos de 3ª y 4ª dimensiones.....	55
1.2. Concepto.....	56
1.2.1. Garantías Fundamentales.....	58
1.3. Clasificación.....	61
1.3.1. Derechos Individuales.....	63
1.3.2. Derechos Políticos.....	64
1.3.3. Derechos Sociales.....	65
1.3.4. Derechos-deberes.....	69

1.3.5. Cuadro comparativo.....	69
 <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO.....</b>	<b>71</b>
2.1. Concepto de Derecho de Acceso.....	71
2.2. Naturaleza jurídica del Derecho de Acceso.....	78
2.2.1. Consideraciones iniciales.....	78
2.2.1.1. Ciencia jurídica.....	78
2.2.1.2. Sistemas jurídicos.....	82
2.2.1.3. Principios jurídicos.....	86
2.2.1.3.1. Consideraciones iniciales.....	86
2.2.1.3.2. Concepto y función.....	86
2.2.1.4. Concepto e importancia.....	90
2.2.2. Como Derecho Fundamental.....	93
2.2.3. Como Garantía Fundamental.....	94
2.2.4. Como Derecho de Prestación.....	96
2.2.4.1. El titular del Derecho de Acceso.....	99
2.2.4.2. Dimensión de los preceptos constitucionales.....	102
2.2.4.3. Actitud del Poder Público.....	104
2.2.4.4. Jurisprudencia del TC español.....	113
 <b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>DERECHOS ESENCIALES AL DESARROLLO DEL DERECHO DE ACESSO.....</b>	<b>125</b>
3.1. Consideraciones iniciales.....	125
3.2. Fundamentos.....	125
3.2.1. Igualdad material.....	127
3.2.2. Pluralismo ideológico e informativo.....	133
3.2.3. Libertad de conciencia.....	137
3.2.3.1. Consideraciones iniciales.....	137
3.2.3.2. Libertad de pensamiento.....	138

3.2.3.3. Libertad de expresión.....	147
3.2.3.4. Libertad de información.....	150
3.3. Principio de proporcionalidad.....	155
3.3.1. Consideraciones iniciales.....	155
3.3.2. Elementos.....	159
3.3.3. Aplicación en el Derecho de Acceso.....	164
3.4. Derecho de Acceso de los grupos políticos.....	166
3.4.1. Grupos políticos.....	166
3.4.1.1. Formación de los grupos sociales.....	166
3.4.1.2. Concepto y funciones básicas.....	174
3.4.2. Desarrollo normativo.....	180
3.5. Estudio comparado.....	189
3.5.1. Objetivos y metodología empleada.....	189
3.5.2. Análisis de los datos.....	193

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA RELACIÓN JURÍDICA**

<b>DEL DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS SOCIALES.....</b>	<b>205</b>
4.1. Sujetos.....	209
4.1.1. Sujeto activo.....	209
4.1.1.1. Requisitos de titularidad.....	209
4.1.1.1.1. Carácter significativo.....	213
4.1.1.1.1.1. Criterio cuantitativo.....	215
4.1.1.1.1.1.1. El acceso excepcional de los grupos minoritarios.....	235
4.1.1.1.1.2. Criterio cualitativo.....	239
4.1.1.1.2. Vulnerabilidad de acceso.....	245
4.1.1.1.3. Requisitos formales.....	251
4.1.1.2. Procedimiento de selección de los grupos accedentes.....	253
4.1.1.2.1. En el comportamiento activo de los MCM.....	253
4.1.1.2.1.1. Primer paso: análisis de	



los requisitos formales.....	<b>258</b>
4.1.1.2.1.2. Segundo paso: identificación del grupo significativo según el criterio cualitativo.....	<b>259</b>
4.1.1.2.1.3. Tercer paso: identificación del grupo significativo según el criterio cuantitativo.....	<b>263</b>
4.1.1.2.1.4. Cuarto paso: verificación de la vulnerabilidad de acceso.....	<b>265</b>
4.1.1.2.2. En el comportamiento omisivo de los MCM.....	<b>271</b>
4.1.2. Sujeto pasivo.....	<b>274</b>
4.1.2.1. Ámbito de aplicación.....	<b>275</b>
4.1.2.1.1. Corriente restrictiva.....	<b>276</b>
4.1.2.1.2. Corriente extensiva.....	<b>282</b>
4.1.2.2. Aplicación del Derecho de Acceso en los medios de comunicación.....	<b>288</b>
4.1.2.2.1. Los medios de comunicación impresos.....	<b>293</b>
4.1.2.2.2. Los medios de comunicación de radiotelevisión.....	<b>299</b>
4.1.2.2.2.1. Consideraciones iniciales.....	<b>299</b>
4.1.2.2.2.2. Control democrático de la radio y televisión.....	<b>303</b>
4.1.2.2.3. Internet.....	<b>315</b>
4.2. Objeto.....	<b>328</b>
4.2.1. Espacio gratuito en la programación.....	<b>331</b>
4.2.2. Especies de mensajes.....	<b>337</b>
4.2.3. Pertinencia temática.....	<b>342</b>
4.2.4. Extensión del espacio y horarios de acceso.....	<b>344</b>
4.2.5. Obligaciones accesorias.....	<b>348</b>
4.3. Vínculo de atribución.....	<b>350</b>

4.3.1. Desarrollo normativo.....	350
4.3.2. Órgano Regulador.....	355
4.3.3. Responsabilidades jurídicas.....	361
 <b>CAPÍTULO QUINTO</b>	
<b>DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS SOCIALES EN</b>	
<b>BRASIL.....</b>	<b>371</b>
5.1. Panorama normativo.....	371
5.1.1. Normas de Derecho Internacional.....	371
5.1.2. Configuración constitucional.....	372
5.1.2.1. Fundamentos del Derecho de Acceso contemplados en la Constitución de Brasil.....	372
5.1.2.1.1. Pluralismo.....	372
5.1.2.1.2. Igualdad material.....	374
5.1.2.1.3. Libertad de conciencia.....	376
5.1.2.2. Derecho de Acceso de los partidos políticos.....	380
5.1.3. Configuración infraconstitucional.....	381
5.1.3.1. Precedentes normativos del Derecho de Acceso.....	381
5.1.3.1.1. Ley sobre el plebiscito.....	382
5.1.3.1.2. Ley del estado de “Rio Grande do Sul”.....	386
5.1.3.1.3. Ley de la radio comunitaria.....	389
5.1.3.2. Derecho de Acceso de los grupos políticos.....	392
5.2. Estructura de los medios de comunicación en Brasil.....	397
5.2.1. Consideraciones iniciales.....	397
5.2.2. Medios impresos.....	398
5.2.3. Medios radiotelevisivos.....	400
5.2.4. Internet.....	409
5.2.5. Órgano Regulador.....	410

5.3. Propuesta normativa.....	<b>418</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>429</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>447</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>465</b>
1. Cuadros de los Tratados Internacionales.....	<b>465</b>
2. Cuadros de las constituciones de América del Sur.....	<b>470</b>
3. Cuadros de las constituciones de la Unión Europea.....	<b>496</b>

## **ABREVIATURAS.**

ANATEL: Agencia Nacional de Telecomunicaciones de Brasil

CE: Constitución de España de 1978

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CSA: Consejo Superior del Audiovisual de Francia

EBC: Empresa Brasil de Comunicación

ERC: Entidad Reguladora para la Comunicación Social

FJ.º: Fundamento Jurídico

IBOPE: Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística

LGT: Ley General de las Telecomunicaciones de Brasil

MC: Ministerio de las Comunicaciones

MCM: Medios de Comunicación Social o de Masas

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional de España

STF: Supremo Tribunal Federal de Brasil

TC: Tribunal Constitucional de España

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STE: Superior Tribunal Electoral de Brasil



## **RESUMEN.**

### **EL DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS SOCIALES A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO BRASILEÑO.**

#### **1. INTRODUCCIÓN.**

Hay un consenso en la doctrina y en la jurisprudencia en torno a las libertades de expresión e información como fundamento nuclear de los sistemas democráticos. Efectivamente, es necesario que exista un pluralismo de mensajes en el seno de la sociedad para que los individuos consigan participar del gobierno, tanto de forma directa como indirecta. La autonomía personal solo es una realidad cuando las personas tienen acceso a una diversidad de ideas contrapuestas, además de informaciones sobre los hechos relevantes que ocurren en nuestro mundo globalizado.

En la sociedad de la información en que vivimos hoy en día, los medios de comunicación social ocupan una importancia cada vez más relevante en la consolidación y desarrollo de nuestras libertades. El pluralismo de mensajes y la democracia son valores que están indisolublemente ligados a la actividad comunicativa de estos medios. Valores que necesitan ser resguardados a través de instrumentos eficaces que eviten o restrinjan los abusos que puedan consentirse desde las empresas mediáticas. Además de la aplicación de diversas políticas purificadoras del Estado democrático, el derecho de acceso es, sin duda, un excelente modo de alcanzar este objetivo, así como uno de los menos traumáticos para la libertad de expresión e información. De hecho, el derecho aquí tratado se refiere a la facultad que tienen los diversos grupos

sociales de disponer de espacios en la programación de los medios de comunicación con el fin de difundir sus mensajes.

La constitucionalización del derecho de acceso de los grupos sociales en Portugal, España, Rumanía, Chipre, Ecuador y Paraguay todavía no ha sido observada por los demás países de Europa y América del Sur. Efectivamente, a pesar de la importancia de este derecho y de ser un instrumento eficaz para pluralizar el mercado de ideas, no es difícil concluir que no ha tenido un desarrollo compatible con su finalidad.

En este contexto, observando la realidad fáctica y jurídica que prevalece en Brasil, tenemos la firme convicción de la necesidad de establecer un marco legal que proporcione el pleno desarrollo del derecho de acceso de los grupos sociales.

## **2. METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y RESULTADOS.**

Podemos definir las siguientes hipótesis de investigación a los objetivos planteados en este estudio:

### **- HIPÓTESIS FUNDAMENTALES:**

I – El contenido esencial del derecho de acceso de los grupos sociales obedece a un conjunto de líneas generales y uniformes que orientan su establecimiento, aplicación y exegesis en los ordenamientos jurídicos internos de los países que adoptan el Estado Democrático de Derecho.

II – Estas líneas se extraen primordialmente de los principios que rigen el derecho de acceso y contribuyen a la delimitación de los elementos principales de la relación jurídica que envuelve este derecho.

III – Es necesario la promulgación de una ley ordinaria federal para positivizar el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación en Brasil.

**- HIPÓTESIS AUXILIARES:**

I – El derecho de acceso de los grupos sociales es un derecho de prestación.

II – El derecho de acceso es aplicable a todos los tipos de medios de comunicación social, sean públicos o privados.

III – Los fundamentos del derecho de acceso de los grupos sociales son la igualdad material, el pluralismo ideológico y de información, y la libertad de conciencia.

IV – El derecho de acceso de los grupos políticos es similar al derecho de los grupos sociales y sirve de modelo para el desarrollo de éste.

V – El contenido de los mensajes es el punto de partida para la definición del grupo social accedente.

Tenemos la intención de aportar al Derecho de la Comunicación, una teoría general sobre el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social y una propuesta normativa para positivarlo al ordenamiento jurídico brasileño. Teniendo en cuenta que los trabajos existentes, por más que se hayan utilizado en el derecho comparado, se han



orientado hacia el estudio de este derecho en el ámbito de determinado ordenamiento jurídico interno, y considerando el vacío normativo existente en Brasil, las dos aportaciones más relevantes presentadas suponen una innovación en nuestra área científica.

Para obtener estas metas, hemos trazado un camino con dos etapas que mezcla diferentes métodos científicos de acuerdo con las exigencias de cada una de ellas. En la primera etapa será posible identificar las líneas generales del derecho de acceso que pueden ser aplicadas en cualquier ordenamiento jurídico interno. En esta fase, estaremos utilizando el método inductivo que consiste en analizar el problema a investigar de forma racional y ascendente, partiendo de lo particular hacia la formulación de proposiciones de validez general.

Identificadas las líneas generales del derecho de acceso, nos interesa, pues, su aplicación en un país que aún no lo haya incorporado a su ordenamiento jurídico. En esta etapa, cambiaremos el método científico para emplear el método deductivo y Brasil es el país para aplicar la teoría general formulada. Así, surcaremos por caminos inexplorados, guiados por las líneas generales definidas en los cuatro primeros capítulos que serán incorporadas al ordenamiento jurídico brasileño en un proceso lógico deductivo en el quinto capítulo.

Por fin, los resultados alcanzados consisten básicamente en la formulación de las líneas generales del derecho de acceso que están desarrolladas a lo largo de la investigación - resumidas en las conclusiones finales - y en la elaboración de la propuesta normativa para el establecimiento de este derecho en el Brasil.

### **3. CONCLUSIONES:**

La metodología empleada se muestra adecuada a los objetivos de la investigación, teniendo en cuenta que todas las hipótesis planteadas (principales y auxiliares) se confirman.



## **ABSTRACT.**

### **THE RIGHT OF ACCESS OF SOCIAL GROUPS TO THE MEDIA. SPECIAL CONSIDERATION OF THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM.**

#### **1. INTRODUCTION.**

There is a consensus on doctrine and jurisprudence on freedom of expression and information as a core foundation of democratic systems. Indeed, there needs to be a pluralism of posts within society for individuals to get involved with the government, both directly and indirectly. Personal autonomy is only a reality when people have access to a variety of counter ideas, in addition to information on relevant events occurring in our globalized world.

Within the information society we live in today, the media plays an increasingly important role in the consolidation and development of our freedoms. The pluralism of messages and the democracy are values that are inextricably linked to the communicative activity of these media. Those are values that need to be safeguarded through effective instruments, in order to prevent or restrict the abuses that the media can produce. In addition to the implementation of various purifying policies for the democratic state, the right of access is undoubtedly an excellent way to achieve this goal, and one of the least traumatic for freedom of expression and information. In fact, the right discussed here relates to the possibility of various social groups that make up a given society to have a space in the programming of the media in order to disseminate their thoughts and information related to their interests.

It is perceived that making the right of access of social groups constitutional in Portugal, Spain, Romania, Cyprus, Ecuador and Paraguay have not yet invited the other countries of Europe and South America to include

it in their Constitutions. Despite the importance of the right of access and its being an effective tool to pluralize the marketplace of ideas, it is not difficult to conclude that it has not had a development consistent with its purpose. In this context, observing the factual and legal situation which prevails in Brazil, we have the firm conviction of the need to establish a legal framework that provides the full development of the right of access of social groups.

## **2. METHODOLOGY, OBJECTIVES AND RESULTS.**

We can define the following research hypothesis to the objectives of this study:

### **- MAIN HYPOTHESES:**

I - The essential content of the right of access of social groups is due to a set of general and uniform rules guiding their establishment, operation and exegesis in the internal legal systems of the countries adopting the democratic state law.

II - These lines are drawn primarily from the principles governing the right of access and contribute to the definition of the main elements of the legal relationship that surround this right.

III- The enactment of a federal ordinary law to enforce the right to access of social media groups in Brazil is necessary.

### **- AUXILIARY HYPOTHESES:**

I - The right of access of social groups is a right to provide.

II - The right of access applies to all types of media, whether public or private.

III- The basic principles of the right of access of social groups are material equality, ideological and informational pluralism, and freedom of conscience.

IV- The right of access of political groups is similar to the right of social groups and serves as a model for its development.

V - The message content is the starting point for the definition of the acceding social group.

We intend to bring to the Communication Law a general theory of the right of access to social media groups and a legislative proposal to enforce it on the Brazilian legal system. Given that existing jobs, though used in comparative law, they have been oriented towards the study of this right in the specific field of local law, and considering the existing regulatory gap in Brazil, the two most relevant contributions presented represent a significant innovation in our scientific field.

For these goals, we have charted a course with two stages that mix different scientific methods in accordance with the requirements of each. In the first stage they will be identified as the general lines of the right of access, drawn primarily from the principles governing this right and can be applied in any national legal system. In this phase, we are using the inductive method to analyze the research problem rationally and ascending, starting from the particular to the formulation of proposals of general validity.

Having identified the general lines of the right of access, we are interested, then, on its application in a country that still has not incorporated it into its legal system. At this stage, we will change the scientific method, using the deductive method in order to apply the general formulated theory to Brazil. Thus, uncharted paths will be crossed, guided by the ones broadly defined in the first four, which will be incorporated into the Brazilian legal system on a logical deductive process in the fifth.

In addition, the results achieved are basically the identification of the general lines of the right of access that are along the research and summarized in the final conclusions, and the development of the law project for the establishment of this right in Brazil.

### **3. CONCLUSIONS.**

Finally, the methodology used was adequate to the objectives of this research, given that all hypotheses of investigation (main and auxiliary) were confirmed.

## INTRODUCCIÓN.

### 1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

La comunicación social ha proporcionado un creciente desarrollo de la humanidad en todos los campos del saber. La sociedad de la información redujo las barreras del tiempo y del espacio, acelerando los procesos interactivos entre los hombres y haciendo que los cambios sociales se realicen cada vez más rápidos. Así, el intercambio de información que tenemos actualmente nos permite evolucionar cada año, obviando situaciones que anteriormente duraban décadas.

La realidad mediática se estableció rápidamente en el último siglo con la invención de internet, cambiando la forma de pensar y actuar de los individuos en las sociedades modernas.

Por otro lado, hay un consenso en la doctrina y en la jurisprudencia en torno a las libertades de expresión e información como fundamento nuclear de los sistemas democráticos<sup>1</sup>. Efectivamente, es necesario que exista un pluralismo de mensajes en el seno de la sociedad para que los individuos consigan participar del gobierno, tanto de forma directa como indirecta<sup>2</sup>. La

---

<sup>1</sup> “La libertad de expresión, que, en un sentido moderno arranca de la Reforma vinculada a la libertad de conciencia, va enriqueciéndose de contenido en la medida en que, en el devenir histórico, los diversos grupos sociales profundizan en ella...El triunfo del principio democrático la convierte en presupuesto lógico de la lucha política y del control del poder. Por último, las corrientes que generan el Estado Social y Democrático de Derecho profundizan en las condiciones estructurales para su ejercicio real y generalizado.”. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso. *Artículo 20: Libertad de expresión y derecho de la información*. En: VILLAAMIL, Oscar Alzaga (dir). *Comentarios a la constitución española de 1978*. Madrid: Edersa, 1996, p. 492.

<sup>2</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone en su artículo 21 que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de



autonomía personal solo es una realidad cuando las personas tienen acceso a una diversidad de ideas contrapuestas, además de informaciones sobre los hechos relevantes que ocurren en nuestro mundo globalizado.

De hecho, la libertad de comunicación (emitir y recibir mensajes) debe ser garantizada como condición previa de la existencia y del desarrollo de la democracia. En este sentido, Lord Steyn sostiene que la libertad de expresión tiene tres principales justificaciones: la autorrealización personal, el descubrimiento de la verdad en el mercado de ideas y la democracia<sup>3</sup>.

Con las declaraciones de derechos de finales del siglo XVIII se inició, sin duda, el reconocimiento de la libertad de expresión como un derecho individual del hombre ante el Estado, es decir, una típica libertad negativa. Inicialmente reconocida en la Primera Declaración de Virginia de los Estados Unidos en 1776<sup>4</sup>, enseguida cristalizó en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789<sup>5</sup> y en la Primera Enmienda de la Constitución Norteamericana, aprobada en 1791<sup>6</sup>. De esta manera la libertad de expresión

---

representantes libremente escogidos.”. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Consultado en: 20.08.2015.

<sup>3</sup> “These findings have been strongly echoed in recent times by the English courts. In some now well-known dicta, Lord Steyn recognized three main justifications for freedom of speech: ‘First it promotes the self-fulfillment of individuals in society. Secondly, in the famous words of *Homes JJ* (echoing John Stuart Mill), the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market... Thirdly, freedom of speech is the lifeblood of democracy’”. FENWICK, H. & PHILLIPSON, G. *Media Freedom under the Human Rights Act*. New York: Oxford, 2006, p.38.

<sup>4</sup> TRINDADE, José Damião de Lima. *Historia Social dos Direitos Humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2002, p. 96-97.

<sup>5</sup> “Artículo 10.- Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, con tal de que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.

Artículo 11.- La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, pues, hablar, escribir, imprimir libremente, sin perjuicio de responder por el abuso de esa libertad en los casos determinados por la ley.”. Disponible en: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf). Consultado en: 13.06.2015.

<sup>6</sup> “Enmienda I. El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.”. Disponible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>. Consultado en: 13.06.2015.

se traslada al seno de las Constituciones de los diversos países del Estado Moderno, incluyendo la responsabilidad de los poderes públicos, no solo en el reconocimiento de los Derechos Humanos, sino en la garantía de su ejercicio.

La superación de esta fase de reconocimiento de la libertad de expresión no ha sido suficiente para garantizar la democracia. Hoy en día, el mayor desafío que tenemos es justamente no permitir que el mercado de ideas restrinja el libre flujo de mensajes en el seno de la sociedad.

En este sentido la responsabilidad e importancia de los medios de comunicación representan un cometido vertebrador, teniendo en cuenta la dimensión objetiva<sup>7</sup> del derecho a la libertad de expresión. Su actividad adquiere claramente la naturaleza de función social.

Si la importancia de esta actividad es unánime, todavía no hay consenso sobre los instrumentos necesarios para evitar los abusos que cotidianamente se practican y que ponen en peligro la existencia del pluralismo y de la propia democracia.

De hecho, en las sociedades basadas en el sistema capitalista, se ha observado a lo largo de los tiempos una concentración de medios de comunicación social en las manos privadas o públicas. Además, su actividad ha tenido la nefasta característica de ser unidireccional, lo cual fue identificado por el informe de la Unesco de Sean MacBride<sup>8</sup> en los años ochenta.

---

<sup>7</sup> FREIJEDO, Francisco J. Bastida. *La libertad de antena: el artículo 20 de la CE y el derecho a crear televisión*. 1 ed. Barcelona: Ariel, 1990, p. 76-27 y 210-211.

<sup>8</sup> ZAGURY, Eliane (trad.). *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Este informe resaltó que la falta de una comunicación social bidireccional ha limitado el libre flujo de mensajes en el seno de la sociedad, pues los propietarios de los medios acaban seleccionando el contenido y la forma de los mensajes, sin que haya una verdadera interacción con los destinatarios. En tal sentido, es necesario democratizar los medios de comunicación para que el pluralismo y el principio democrático estén garantizados. Esto es lo que podemos llamar pluralismo democrático, que será perfeccionado en la medida en que los medios de comunicación sean democratizados.

La democratización de los medios está relacionada con la idea de pluralismo interno y externo. Existe pluralismo interno cuando hay pluralidad de mensajes (diversos y contrapuestos) en el ámbito de cada medio, mientras que el pluralismo externo ocurre cuando hay diversidad en la titularidad de los medios de comunicación<sup>9</sup>. Es necesario garantizar ambos pluralismos, pues ellos son complementarios y juntos pretenden como único fin permitir el desarrollo de la democracia. Para garantizarlos, el Estado debe intervenir en la actividad comunicativa, como ya hace en otros sectores de la economía para preservar los derechos sociales del Estado Moderno.

El pluralismo externo es obtenido más fácilmente, pues las medidas de naturaleza *antitrust* ya son aceptadas como normales en los Estados Sociales de Derecho desde el inicio del siglo veinte, principalmente después de la gran depresión de 1929. En aquella época, como hoy, el Estado ha sido llamado a intervenir justamente para mantener la libre concurrencia, que es uno de los pilares del capitalismo y la premisa básica de la existencia del mercado.

---

<sup>9</sup> LOMBARTE, Artemi Rallo. *Pluralismo informativo y constitución*. Valencia: Tirant, 2000, p. 54.

En contrapartida, el pluralismo interno es más difícil de ser alcanzado, pues cualquier acción del Estado podrá ser recibida como una intromisión indebida en la libertad de informativa de los medios de comunicación, que lógicamente quieren desarrollar sus actividades sin ninguna especie de regulación o control. La dificultad encontrada para poner en práctica el pluralismo interno no es suficiente para alejar su importancia y necesidad de implantación.

Tan determinante es el pluralismo interno que incluso el gobierno de los Estados Unidos de América, de inequívoco signo liberal en el ámbito de la comunicación social, intervino en el mercado de ideas para garantizarlo. A través de la “Comisión Federal de Comunicaciones” (*Federal Communications Commission, FCC*) y bajo el argumento de la escasez del espectro electromagnético, la “*Fairness doctrine*” (doctrina de la justicia) impulsó una restricción en la libertad de programación de los medios, con el objetivo de permitir que las ideas por ellos divulgadas pudiesen ser contrapuestas por otras. En este sentido, la FCC concedía un tiempo de televisión o radio para que fuese posible la difusión de ideas contrarias a aquellas que habían sido transmitidas por los medios de comunicación. La legalidad de esta doctrina fue debidamente declarada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Red Lion Broadcasting Co., Inc. v. FCC* - 395 U.S. 367 (1969)<sup>10</sup>.

Fiel a su motivación original, la FCC dejó de aplicar la “doctrina de la justicia” en 1987, cuando el desarrollo tecnológico amplió notablemente el espectro electromagnético, permitiendo que una ingente cantidad de medios de comunicación fuesen creados<sup>11</sup>. Se percibe entonces, que Estados Unidos se inclinó por mantener solamente el pluralismo externo, olvidando que éste no es

---

<sup>10</sup> Disponible en: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/367/case.html>. Consultado en: 12.10.2012.

<sup>11</sup> FISS, Owen M (trad.). *La ironía de la libertad de expresión*. Gedisa: Barcelona, 1999. P. 81.

suficiente para preservar la democracia y que la función social de la radio y televisión sigue siendo la principal razón para la intervención estatal.

La intervención estatal tiene una mejor aceptación en los países con valores constitucionales anclados en el Estado Social y Democrático de Derecho. Esta ecuación se debe a la necesidad de mantener las condiciones materiales que permitan la igualdad entre las personas.

Algunos países de Europa intentan preservar el pluralismo interno y externo de los medios, generalmente a través de órganos independientes del gobierno para controlar la comunicación social<sup>12</sup>. De hecho, tales órganos comúnmente tienen como funciones la regulación y fiscalización de las concesiones públicas de radio y televisión para evitar la concentración de empresas, asegurar el derecho de acceso de los grupos políticos y sociales, protección de la infancia y la juventud, así como de la dignidad de la persona humana, control sobre las emisiones publicitarias, etc.

Por lo tanto, se observa que estos órganos pueden ser, a veces, controladores del contenido de los mensajes con la finalidad de preservar los principios jurídicos que rigen la comunicación social. Tal control puede presentar una interferencia en las libertades informativas de los sujetos universales y los medios que podría acercarse a la censura. En este sentido, el derecho de acceso de los grupos a los medios de comunicación social puede ser un buen instrumento jurídico para corregir derivas poco conciliadoras con la libertad de expresión y ciertas conductas próximas a la censura.

---

<sup>12</sup> GARCÍA, José Antonio Rodríguez. *El control de los medios de comunicación: la participación de los grupos ideológicos en el control de los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson, 1998.

La existencia de ideas contrapuestas y la diversidad de noticias, sin duda, alimentan el pluralismo interno. Siguiendo la línea doctrinal de la “*Fairness Doctrine*”, el derecho de acceso regula el mercado de ideas evitando algunos abusos cometidos por los propietarios de los medios de comunicación, sin la necesidad de evaluar si el contenido de los mensajes está de acuerdo con las normas vigentes en el ordenamiento jurídico.

Sin duda, los dos argumentos más incisivos de los titulares de los medios de comunicación en contra del derecho de acceso son la libertad de empresa y editorial. El primero corresponde al aspecto financiero inevitablemente ligado a la libertad de programación. Asimismo, la libertad de empresa permite que los medios puedan cobrar libremente por el acceso de los grupos aplicando los precios de mercado, al igual que tienen derecho a elegir los horarios destinados a los grupos, según los intereses de su programación. Por otro lado, la libertad de orientación del medio no permite obligar a un medio a difundir un mensaje de un grupo que esté en desacuerdo con su línea editorial en el ámbito de una programación no intervenida por argumentos electorales u otra causa de interés público.

A pesar de estos argumentos, de fácil superación por la doctrina, Portugal ha positivado constitucionalmente el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación. El art. 40 de la Constitución portuguesa de 1976, claramente instituyó el Derecho de Antena a los partidos políticos y otros grupos sociales, permitiéndoles un tiempo en el servicio público de radio y televisión. La doctrina portuguesa<sup>13</sup> contempla este derecho ofreciendo gratuitamente a los grupos un espacio en la programación de los medios basado en los principios de igualdad de oportunidad y pluralismo.

---

<sup>13</sup> MACHADO, Jónatas E.M. *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra Editora. Coimbra. 2002, p. 682.

La Ley Constitucional nº 1/2004, que modificó el art. 39 de la Constitución de Portugal, estableció una entidad administrativa independiente para regular los medios de comunicación social. Una de sus funciones es la de garantizar el derecho de acceso de los grupos políticos y sociales. No hay duda de que esta modificación normativa ha tenido como objetivo potenciar la efectividad como signo apreciable de salud democrática.

La referencia constitucional portuguesa influyó en los constituyentes españoles que introdujeron el derecho de acceso en el art. 20.3 de la Constitución de 1978, incluyendo el pluralismo de la sociedad. La expresa previsión constitucional del derecho de acceso ha generado un creciente desarrollo de la doctrina y jurisprudencia acerca de este derecho. No en vano, el Tribunal Constitucional español ha consolidado la necesidad interventora de los Poderes Públicos en los medios de comunicación para garantizar el derecho de acceso (STC 63/1987 en su FJ 4º)<sup>14</sup>.

En línea con este proceso de positivación constitucional del derecho de acceso, Rumanía lo contempla en el art. 31 (5) de su Constitución de 1991, incluyendo el control parlamentario de la radio y la televisión dependientes del Estado a semejanza de España. Por lo que respecta a América del Sur, solamente Ecuador y Paraguay han constitucionalizado este derecho.

---

<sup>14</sup> “Aunque en el art. 20.1 a) C.E. se enuncia un derecho de libertad que no exige, con carácter general, sino la abstención, la ausencia de trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los Poderes Públicos (STC 77/1982), no es menos cierto que en determinados casos será necesaria la actuación positiva de los Poderes Públicos - del Legislador, específicamente - para la ordenación de los ‘medios’ que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, hipótesis esta que, respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el art. 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se garantice por la Ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Este derecho de acceso será en cada caso articulado por el Legislador.”. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/795>. Consultado en: 14.06.2015.

La constitucionalización del derecho de acceso de los grupos sociales en Portugal, España, Rumanía, Chipre, Ecuador y Paraguay todavía no ha sido observada por los demás países de Europa y América del Sur. No obstante, se observa que las normativas de la Unión Europea en torno a los servicios de comunicación audiovisual, como por ejemplo, la “Resolución del Consejo de la Unión Europea sobre el servicio público de radiodifusión” de 25.01.1999 y la Directiva sobre el "Servicio de Comunicación Social Audiovisual" del Parlamento Europeo y del Consejo del 10 de marzo de 2010 (Directiva 2010/13/UE), han reforzado la importancia de ampliación del derecho de acceso como ejercicio de cristalización de los valores del pluralismo y de la democracia. Un indicativo, además, de la conveniencia de un desarrollo de este derecho a nivel comunitario.

Por otro lado, hay diversos países europeos, como por ejemplo Italia<sup>15</sup> y Francia<sup>16</sup> que, a pesar de no haber reconocido el derecho de acceso a nivel constitucional, lo han hecho a través de normas infraconstitucionales.

Otro punto importante a que no hemos podido sustraer nuestra atención es el referente al derecho de acceso de los grupos políticos. Basándonos en conclusiones preliminares, es evidente que este derecho históricamente ha obtenido una mejor atención de los constituyentes y legisladores ordinarios, relegando a un papel secundario el derecho de acceso de los grupos sociales.

A pesar de tratarse de diferentes tipos de derecho, se constata que los dos tienen innumerables semejanzas, por ejemplo, sirven claramente para

---

<sup>15</sup> Véase la Ley 103/1975, de 14 de abril (*Nuevas normas para las emisiones de radio y televisión*). Disponible en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=230093](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=230093). Consultado en: 23.08.2015.

<sup>16</sup> Véase la Ley 86/1986, de 30 de septiembre. Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>. Consultado en: 21.06.2015.



garantizar el pluralismo y la democracia; son ejercidos por entidades colectivas a través de la disposición de espacios en la programación de los medios de comunicación social, etc. Las semejanzas son próximas en tal grado que están previstos en un mismo artículo (por ejemplo, art. 40, art. 20.3 y art. 31 (5), respectivamente, de las Constituciones de Portugal, España y Rumanía). Se observa que las razones que han llevado al reconocimiento constitucional o infraconstitucional del derecho de acceso de los grupos políticos así como su desarrollo normativo son las mismas que las de los grupos sociales<sup>17</sup>; esto es, el pluralismo y la democracia (representativa o participativa) que necesitan igualmente de la efectividad de ambos derechos de acceso.

En el plano filosófico, el derecho de acceso también tiene clara justificación. Bajo el aspecto de la finalidad, se puede decir que el derecho de acceso se encuentra amparado en la filosofía de la conciencia, teniendo en cuenta que tal derecho pretende garantizar el pluralismo y la democracia. Sin embargo, no se puede olvidar que la existencia de un efectivo derecho de acceso de los grupos sociales también se encuentra respaldada por la filosofía del lenguaje, más específicamente, por la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas.

La acción comunicativa es un proceso de entendimiento mutuo en que la única coacción permitida es la fuerza del mejor argumento. Según Habermas,

---

<sup>17</sup> “La Constitución Española no solo formula una habilitación genérica para que el Estado pueda intervenir con el objeto de hacer efectivo el ejercicio los derechos fundamentales. Sino que, a su vez, ha incorporado a su texto normativo, junto al reconocimiento de las libertades de expresión e información, una serie de garantías específicas, como, por ejemplo, el derecho de acceso de los medios de comunicación de los grupos sociales y políticos significativos o el control parlamentario de los mismos, que tienen idéntico fundamento y fin, haciéndose eco de la experiencia de otros países del entorno constitucional.”. ALEGRÍA, Antonio Magdaleno. *El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos en el estado social y democrático de derecho*. Revista “Teoría y Realidad Constitucional”. México: Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2006, v.2, nº 18, p. 59. ISSN 1139-5583.

los participantes del proceso comunicativo desarrollan sus argumentos en el ámbito simultáneo de tres mundos cooriginarios (objetivo, social y subjetivo)<sup>18</sup>.

Las condiciones de validez están vinculadas a los tres mundos arriba mencionados. Así pues, el argumento del hablante es válido cuando es verdadero (adecuación entre las proposiciones y el estado de cosas en el mundo objetivo), correcto (respeta las normas del mundo social) y sincero (las afirmaciones corresponden a las creencias del mundo subjetivo del hablante)<sup>19</sup>.

Por otro lado, cada participante desea (pretende) que los demás creen que sus afirmaciones son válidas (verdaderas, correctas y sinceras). Para Habermas, las pretensiones de validez consisten en la expectativa de que los otros participantes reconozcan que las proposiciones del hablante satisfacen las condiciones de validez del discurso racional<sup>20</sup>. La racionalidad de la acción

---

<sup>18</sup> “Habla y oyentes manejan un sistema de mundos co-originales.”. HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1998, p. 124.

<sup>19</sup> “el actor que en el sentido indicado se orienta al entendimiento, tiene que plantear explícitamente con su manifestación tres pretensiones de validez, a saber: la pretensión — de que el enunciado que hace es verdadero (o de que en efecto se cumplen las condiciones de existencia del contenido proposicional cuando éste no se afirma sino solo se «menciona»); — de que el acto de habla es correcto en relación con el contexto normativo vigente (o de que el propio contexto normativo en cumplimiento del cual ese acto se ejecuta, es legítimo), y — de que la intención expresada por el hablante coincide realmente con lo que éste piensa.

El hablante pretende, pues, verdad para los enunciados o para las presuposiciones de existencia, rectitud para las acciones legítimamente reguladas y para el contexto normativo de éstas, y veracidad para la manifestación de sus vivencias subjetivas. No es difícil reconocer aquí las tres relaciones actor/mundo que en los conceptos de acción analizados hasta ahora eran supuestas *por el científico social* y que con el concepto de acción comunicativa quedan adscritas a la perspectiva *de los propios hablantes y oyentes*. Son los propios actores los que buscan un consenso y lo someten a criterios de verdad, de rectitud y de veracidad, es decir, a criterios de ajuste o desajuste entre los actos de habla, por un lado, y los tres mundos con que el actor contrae relaciones con su manifestación, por el otro. Esas relaciones son las que se dan entre la manifestación y — el mundo objetivo (como conjunto de todas las entidades sobre las que son posibles enunciados verdaderos); — el mundo social (como conjunto de todas las relaciones interpersonales legítimamente reguladas), y — el mundo subjetivo (como totalidad de las vivencias del hablante, a las que éste tiene un acceso privilegiado)”. *ibíd.* p. 144.

<sup>20</sup> “En la acción comunicativa, incluso el inicio de la interacción se hace depender de que los participantes puedan ponerse de acuerdo en un enjuiciamiento *intersubjetivamente válida* de sus relaciones con el mundo. Según este modelo de acción, la interacción solo puede tener lugar si los implicados llegan entre sí a un acuerdo que depende de tomas de postura de afirmación o negación, frente a pretensiones de validez que potencialmente se apoyan en razones”. *Ibíd.* p. 152.

comunicativa está justamente en la satisfacción de pretensiones de validez universales susceptible de crítica.

El derecho de acceso de los grupos sociales, al garantizar el pluralismo de mensajes en los medios de comunicación, acaba por contribuir a la existencia de las condiciones y pretensiones de validez en el ámbito de los procesos comunicativos que se desarrollan en la sociedad.

De hecho, las noticias vehiculadas por los grupos, principalmente aquellas que no fueron divulgadas por los medios de comunicación, posibilitan un mejor acercamiento a la verdad. Por otra parte, los mensajes ideológicos utilizados por los grupos sociales se suman y se contraponen a aquellas transmitidas por los medios, haciendo que la corrección normativa y la sinceridad se tornen más claras para los usuarios. En otras palabras, el derecho de acceso confiere a todos los participantes del proceso comunicativo social un mayor y mejor flujo de mensajes que contribuyen a la consecución de las condiciones y pretensiones de validez del discurso racional.

En resumen, en la sociedad de la información en que vivimos hoy en día, los medios de comunicación social ocupan una importancia cada vez más relevante en la consolidación y desarrollo de nuestras libertades. El pluralismo de mensajes y la democracia son valores que están indisolublemente ligados a la actividad comunicativa de estos medios. Valores que necesitan ser resguardados a través de instrumentos eficaces que eviten o restrinjan los abusos que puedan consentirse desde las empresas mediáticas. Además de la aplicación de diversas políticas purificadoras del Estado democrático, el derecho de acceso es, sin duda, un excelente modo de alcanzar este objetivo, así como uno de los menos traumáticos para la libertad de expresión e información.

A pesar de la importancia del derecho de acceso y de ser un instrumento eficaz para pluralizar el mercado de ideas, no es difícil concluir que no ha tenido un desarrollo compatible con su finalidad. Efectivamente, la casi totalidad de los países de Europa y América que han adoptado la democracia y el pluralismo como base de sus ordenamientos jurídicos, no han positivado en sus Constituciones este derecho, como hemos señalado. Una deficiente regulación que no guarda con el desarrollo dispositivo que ha tenido el derecho de acceso de los grupos políticos, más concreto y acentuado.

En este contexto, observando la realidad fáctica y jurídica que prevalece en Brasil, tenemos la firme convicción de la necesidad de establecer un marco legal que proporcione el pleno desarrollo del derecho de acceso de los grupos sociales. En realidad, el ordenamiento jurídico brasileño solamente ha reconocido - a nivel constitucional e infraconstitucional - el derecho de acceso de los grupos políticos, aplicándose a menudo en los medios de comunicación públicos y privados. Este estudio, por lo tanto, también se justifica como un anhelo para llenar este vacío normativo que impide el uso de esta importante herramienta para el perfeccionamiento de la democracia brasileña.

En consecuencia, en función de lo expuesto consideramos justificado la realización de un estudio en profundidad sobre el derecho de acceso de los grupos sociales conforme a la metodología que a continuación se presenta.

## **2. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.**

Es importante poner de relieve algunas consideraciones previas sobre el derecho de acceso de los grupos sociales en los medios de comunicación social para que podamos conocer más atinadamente el objeto de nuestra tesis.

El derecho de acceso es un derecho relativamente nuevo cuyo reconocimiento se remonta al siglo pasado. En España, por ejemplo, el primer indicio formal de reglamentación se hizo para la campaña electoral de 1933. No obstante, fue solo con la Ley de Radiodifusión de 1934 – y su Reglamento – cuando se reconoció el derecho de acceso gratuito de los grupos políticos y confesionales a las emisiones de radio<sup>21</sup>.

Todavía no hay consenso respecto a la denominación de este tipo de derecho, pero en algunos países suelen conocerlo como derecho de antena. Ahora bien, ha de destacarse que la denominación más adecuada es, sin duda, derecho de acceso, según veremos a continuación.

Así pues, la expresión derecho de antena debe ser reservada al derecho de captar y emitir ondas electromagnéticas radiotelevisivas, es decir, de crear una emisora de radio o televisión a través de la adjudicación de una frecuencia específica<sup>22</sup>. Mientras que el derecho de antena se refiere al medio utilizado para la captación y emisión de la onda, el derecho de acceso se refiere al propio contenido a ser vehiculado en los medios de comunicación.

En consecuencia, no estamos tratando el derecho de acceso que tiene el ciudadano a la información contenida en archivos o en registros administrativos, que tiene su fundamento en el principio de la transparencia. Un derecho que ha alcanzado un desarrollo acentuado después que el Tribunal

---

<sup>21</sup> FRAGUAS, Antonio Montoro. *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública (el acceso del art. 20.3 de la constitución española)*. Dykinson. Madrid. 2007, p. 125-126.

<sup>22</sup> “No nos parece entonces muy acertada la denominación *derecho de antena* procedente de las terminologías francesa y portuguesa (utilizada en ocasiones por nuestra doctrina) que más bien se relaciona con el pluralismo mediático externo pues habría de ser utilizada, en exclusiva (como de hecho lo ha sido por la doctrina, a mi juicio con mejor acierto) para calificar el derecho a *acceder al espectro radioeléctrico oportuno*, mediante la adjudicación de una frecuencia de emisión que posibilita la participación...”. *Ibíd.* p. 54.

Europeo de Derechos Humanos (TEDH) lo haya reconocido como una extensión de la libertad de expresión y de información prevista en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH)<sup>23</sup>. En esta dirección podemos citar el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos<sup>24</sup>, el artículo 105, b) de la Constitución Española<sup>25</sup> y los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>26</sup>.

La legitimidad de los gobiernos democráticos se perfecciona en la medida que el principio de transparencia sea desarrollado. Éste ejercicio es el opuesto a la oscuridad y exige que la gran mayoría de los actos administrativos (excepto la información secreta o reservada) sean divulgados al público a través de los órganos de comunicación social. De este modo, los documentos y archivos de la Administración podrán ser consultados directamente por cualquier persona.

De ahí se concluye que el derecho de acceso a la información pública tiene que ver con la posibilidad de que las personas conozcan la información contenida en los documentos y archivos de los órganos del Estado, un derecho complementario diferente al analizado en este estudio.

Tampoco nos estamos refiriendo al acceso de los grupos políticos, que tiene la finalidad de permitir que los electores conozcan sus programas e ideas

---

<sup>23</sup> Véase PARDO, Julián Rodríguez (Coord.). *Derecho de la Información: una perspectiva comparada de España e Iberoamérica*. Madrid: Dykinson, 2007, p. 16.

<sup>24</sup> Disponible en: [http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Convention\\_on\\_Access\\_to\\_Official\\_Documents\\_CofE.\\_es.pdf](http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE._es.pdf). Consultado en: 16.09.2015.

<sup>25</sup> Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=105&tipo=2>. Consultado en: 14.06.2015.

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>. Consultado en: 14.06.2015.

sobre los diversos temas políticos. A pesar de la similitud de los dos derechos de acceso, este trabajo tiene por objeto solamente el acceso de los grupos sociales.

En realidad, el derecho aquí tratado se refiere a la facultad que tienen los diversos grupos sociales de disponer espacios en la programación de los medios de comunicación con el fin de difundir sus mensajes. Tal derecho está positivado en el art. 40.1 de la Constitución Portuguesa de 1976<sup>27</sup>, en el art.20.3 de la Constitución Española de 1978<sup>28</sup>, en el art. 31.5 de la Constitución de Rumanía de 1991<sup>29</sup>, en el art. 17.2 y 57.21 de la Constitución de Ecuador<sup>30</sup> y en el art. 31 de Constitución de Paraguay<sup>31</sup>. En general, con

---

<sup>27</sup> “1. Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades econômicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objetivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão”. Disponible en: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Consultado en: 12.10.2012.

<sup>28</sup> “3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.”. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>. Consultado en: 12.10.2012.

<sup>29</sup> “(5) Los servicios públicos de radio y televisión son autónomos. Ellos han de garantizar a los grupos sociales y políticos importantes el ejercicio del derecho a la antena. La organización de dichos servicios y el control parlamentario de su actividad se regulan por ley orgánica.”. Disponible en: [http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act1\\_5](http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act1_5). Consultado en: 12.10.2012

<sup>30</sup> “Art. 17.- El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:...

2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

...

21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna. Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.”. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Consultado en: 24.08.2015.

excepción de Ecuador, estas normas garantizan un tiempo en los medios de comunicación de radio y televisión de titularidad pública.

Evidentemente, el objeto de nuestra tesis doctoral es más amplio que el derecho de acceso delimitado en las citadas Constituciones. El trabajo no se limitará solamente a los medios de radio y televisión, sino que se extenderá a todos los medios de comunicación existentes, sean públicos o privados.

Construir las líneas generales del derecho de acceso y centrarnos en los grupos sociales a través de los órdenes constitucionales de los diversos países de Europa y de América del Sur, así como en las normas internacionales, la doctrina y la jurisprudencia de estos continentes arrastrarán gran parte del itinerario científico planteado.

### **3. DEFINICIÓN DE LAS HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.**

Podemos definir las siguientes hipótesis de investigación a los objetivos planteados en este estudio:

#### **- HIPÓTESIS FUNDAMENTALES:**

I – El contenido esencial del derecho de acceso de los grupos sociales obedece a un conjunto de líneas generales y uniformes que orientan su

---

<sup>31</sup> “Artículo 31 - DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO  
Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley e n su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.”. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/Normativas/CONSTITUCIONNACIONAL.pdf>. Consultado en: 24.08.2015.



establecimiento, aplicación y exegesis en los ordenamientos jurídicos internos de los países que adoptan el Estado Democrático de Derecho.

II – Estas directrices se extraen primordialmente de los principios que rigen el derecho de acceso y contribuyen a la delimitación de los elementos principales de la relación jurídica que envuelve este derecho.

III – Es necesario la promulgación de una ley ordinaria federal para positivizar el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación en Brasil.

#### **- HIPÓTESIS AUXILIARES:**

I – El derecho de acceso de los grupos sociales es un derecho de prestación.

II – El derecho de acceso es aplicable a todos los tipos de medios de comunicación social, sean públicos o privados.

III – Los fundamentos del derecho de acceso de los grupos sociales son la igualdad material, el pluralismo ideológico y de información, y la libertad de conciencia.

IV – El derecho de acceso de los grupos políticos es similar al derecho de los grupos sociales y sirve de modelo para el desarrollo de éste.

V – El contenido de los mensajes es el punto de partida para la definición del grupo social accedente.

#### 4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación científica es aquella que tiene como objetivo incorporar nuevos conocimientos a uno preexistente<sup>32</sup>. Ante tal aseveración, consideramos oportuno realizar este tipo de estudio, especialmente en áreas tan particulares como la que pretendemos analizar. De hecho, tenemos la intención de aportar al Derecho de la Comunicación, una teoría general sobre el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social y una propuesta normativa para positivarlo al ordenamiento jurídico brasileño. Teniendo en cuenta que los trabajos existentes, por más que se hayan utilizado en el derecho comparado, se han orientado hacia el estudio de este derecho en el ámbito de determinado ordenamiento jurídico interno, y considerando el vacío normativo existente en Brasil, las dos aportaciones más relevantes presentadas suponen una innovación en nuestra área científica.

Para obtener estas metas, hemos trazado un camino que mezcla diferentes métodos científicos de acuerdo con las exigencias de cada etapa.

Se sabe que el Derecho de la Comunicación intenta disciplinar la actividad informativa en el seno de las sociedades. La universalidad y la generalidad son elementos que caracterizan el derecho de la información<sup>33</sup>. La

---

<sup>32</sup> “El *objetivo* general de la investigación científica es la *descripción, explicación y predicción* de la conducta de los fenómenos, es decir, la búsqueda de nuevos conocimientos”. MOGUEL, Ernesto A. Rodríguez. *Metodología de la investigación. La creatividad, el rigor del estudio y la integridad son factores que transforman al estudiante en un profesional de éxito*. México: Univ. Juárez Autónoma de Tabasco, 2005, p. 20.

<sup>33</sup> “Derecho de la Información es la Ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico-informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información...”

Es ciencia jurídica universal. No puede ceñirse a un ordenamiento interno, ni al conocimiento de una realidad jurídica universal. Ha de conexionar uno y otra con los ordenamientos supranacionales y universales. La definición formulada aspira a servir no solamente para un derecho interno, sino para el derecho en todas sus dimensiones territoriales, y, por tanto, universales. Como ciencia unitaria universaliza también los planteamientos parciales de las

primera nos informa que tal Derecho no está ceñido al ordenamiento jurídico interno de un determinado país, tampoco a ciertos medios de comunicación o a un grupo reducido de personas. La segunda se refiere al hecho de que el Derecho de la Comunicación tiene un alto grado de abstracción, estando ubicado en el seno de las Constituciones de los países que adoptaron el Estado Democrático de Derecho, generalmente en el ámbito de los principios jurídicos que estructuran todo el ordenamiento jurídico.

El derecho de acceso de los grupos a los medios de comunicación está incluido en el Derecho de la Comunicación, y como tal, participa de su naturaleza universal y general. Así, estaremos trabajando con las normas más abstractas. En consecuencia, el universo de nuestra investigación no ve límites en relación al ordenamiento jurídico de un país ni en relación a los sujetos activos y pasivos de la respectiva relación jurídica. No obstante esta amplitud, centraremos nuestra atención especialmente en Portugal, España, Paraguay, Ecuador, Italia, Francia y Brasil, teniendo en cuenta que los cuatro primeros han constitucionalizado el derecho de acceso; los dos siguientes lo han reconocido solamente a nivel infraconstitucional; y el último es objeto de una propuesta normativa para positivarlo. Con este foco seguramente optimizaremos los trabajos y resultados de esta investigación.

Por tratarse de una etapa que forma parte de una investigación descriptiva y analítica, hemos hecho un amplio sondeo bibliográfico basado en la legislación, doctrina y jurisprudencia, primordialmente de los países arriba mencionados, sin olvidar los demás Estados y las normas de derecho

---

ciencias que se entrecruzan al regular aspectos diversos de la información...

Es una ciencia jurídica general. Su trascendencia universalizada, le ha puesto en la necesidad de alcanzar unos niveles de abstracción que la hagan común y útil para todos los medios y elementos del proceso informativo. Se nutre de los principios de la teoría general del derecho y, a la vez, suministra criterios a dicha teoría general que le proporciona el objeto de su conocimiento y el hecho, hasta el momento poco explotado, de qué derecho y comunicación sean, en gran parte, términos solapados." GUANTER, José María Desantes. *Fundamentos del derecho de la información*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1977, p. 244-245.

internacional europeo y americano. En consecuencia, será posible identificar las líneas generales del derecho de acceso que pueden ser aplicadas en cualquier ordenamiento jurídico interno. En esta fase, estaremos utilizando el método inductivo que consiste en analizar el problema a investigar de forma racional y ascendente, partiendo de lo particular hacia la formulación de proposiciones de validez general.

En realidad, estas líneas generales permiten desvelar el contenido esencial del derecho de acceso de cada ordenamiento jurídico nacional, entendido éste como lo “que resulta necesario para que queden protegidas las finalidades y los intereses a los que el derecho subjetivo ha de servir y de los que es instrumento”<sup>34</sup>. El trabajo debe ser riguroso para que no haya cualquier exacerbación o timidez que pueda perjudicar el desarrollo de este derecho. De hecho, la particularización excesiva del núcleo duro de este derecho acabará por adentrarse en la soberanía de los Estados, que son los únicos competentes para decidir lo que mejor se adecua a la realidad de su pueblo. Por otro lado, la formulación del citado núcleo con proposiciones demasiado generales podría mitigar la eficacia del propio derecho.

La elaboración de estas líneas generales exige el estudio de los requisitos básicos del derecho de acceso. De este modo, se debe identificar su naturaleza jurídica, su concepto, sus fundamentos y los elementos esenciales de la relación jurídica comunicativa (sujetos activo y pasivo; vínculo de atribución y objeto).

---

<sup>34</sup> Bajo la perspectiva de la teoría relativa, el contenido esencial del derecho puede ceder en casos particulares. Véase RIVAS, Juan José González. *Derechos Fundamentales susceptibles de amparo constitucional y medidas cautelares*. En: USERA, Raúl Canosa, MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (coord.). *Jurisdicción de la Libertad en Europa e Iberoamérica*. Madrid: editorial Reus, 2014, p. 30.

En este orden de raciocinio, se prestará una especial atención a los principios que están incluidos en los fundamentos del derecho de acceso, teniendo en cuenta que éstos, al mismo tiempo, presentan características de doble vía, lo que originará otros principios y reglas más particularizadas, sirviendo así como parámetros de interpretación de las normas existentes. Es decir, los principios jurídicos que estructuran el derecho de acceso de los grupos sociales serán responsables de la definición de las normas que componen su contenido esencial, allende ser fundamental para la propia hermenéutica de este contenido y de las normas constitucionales o infraconstitucionales de los Estados que ya establecen el derecho de acceso. En realidad, las líneas generales serán extraídas primordialmente de los principios que rigen este derecho.

Para alcanzar este objetivo hemos estructurado el trabajo en cinco capítulos siguiendo un orden lógico. Los primeros sirven de base para las conclusiones de los subsiguientes, especialmente de los dos últimos.

Efectivamente, el primer capítulo explora los derechos fundamentales de una forma genérica. Nos ha parecido pertinente realizar un breve repaso a los antecedentes históricos, con el objeto primordial de acercarnos a la comprensión de su contenido. Con el mismo anhelo científico hemos abordado el concepto de los derechos fundamentales, su diferencia con las garantías fundamentales y su clasificación, confeccionando un cuadro comparativo de las principales características de cada uno de ellos (sujeto activo, dimensión de los preceptos constitucionales y actitud del Poder Público). Esta sistematización ha sido de ayuda para facilitar la identificación de la naturaleza jurídica del derecho de acceso.

El capítulo segundo tiene por objeto el estudio del concepto y de la naturaleza jurídica del derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social. En realidad, el principal objetivo es delimitar el concepto de este derecho y analizar si estamos ante un derecho individual o de prestación, según la clasificación que tiene en cuenta la forma de ejercicio de los derechos fundamentales (derechos de no interferencia, de prestación, de participación y deber).

Tras delimitar el concepto de derecho de acceso, reflexionamos sobre la necesidad de que sea observado bajo el ángulo científico. En este apartado también hemos resaltado la importancia del uso de la teoría de los sistemas y de los principios jurídicos para corroborar con esta perspectiva científica, lo que se entiende por naturaleza jurídica y su respectiva importancia para la ciencia jurídica.

La naturaleza jurídica del derecho de acceso propiamente dicha la analizamos en los epígrafes siguientes del segundo capítulo, examinando la cuestión sobre si el acceso es efectivamente un derecho fundamental, una garantía fundamental o tiene ambas naturalezas. Igualmente abordamos en este capítulo la pregunta nuclear en torno a si el derecho de acceso es un derecho individual o de prestación. Para contestarla, hemos observado la clasificación de los derechos fundamentales expuesta en el apartado 1.3 del primer capítulo, principalmente las características contenidas en el cuadro comparativo, para después subsumirlas en el derecho objeto de nuestro estudio. En otras palabras, hemos identificado cuál es el sujeto activo del derecho de acceso, la dimensión de su precepto constitucional y la actitud del Poder Público con el objeto de situarlo en una de las dos categorías de derecho, en función del citado cuadro.

Este capítulo lo finalizamos con el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español (TC). Hemos destacado que gran parte de la doctrina fundamenta sus conclusiones en las sentencias del TC, siendo de primordial importancia observar la evolución de esta jurisprudencia, constatada en las conclusiones finales del presente trabajo. Para una mejor comprensión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha realizado un análisis cronológico de sus decisiones, partiendo de las más antiguas y transcribiendo la doctrina más significativa con el horizonte científico de una mejor comprensión de las conclusiones extraídas y facilitando así el ejercicio crítico sobre el tema.

Una vez delimitados el concepto y la naturaleza jurídica, la investigación analiza los derechos esenciales al desarrollo del derecho de acceso que son: los que constituyen sus fundamentos, el principio de proporcionalidad y el derecho de acceso de los grupos políticos.

En relación a los fundamentos de este derecho, el objetivo es identificar cuáles son los principios y reglas que sirven de respaldo a su existencia. A primera vista, estas normas corresponden al principio de igualdad material, pluralismo ideológico e informativo y libertad de conciencia.

Además, el principio de proporcionalidad es estudiado como forma para entender especialmente el grado de aplicación de este derecho en los diversos medios de comunicación.

Con el fin de permitir una mejor comprensión del derecho de acceso de los grupos sociales, se aborda un estudio del derecho de acceso de los grupos políticos, teniendo en cuenta su similitud y su diferente grado de desarrollo.

Por último un estudio comparado de los textos constitucionales de los países de Europa y América del Sur nos permitirá conocer el grado de desarrollo del derecho de acceso y su correlación con los derechos que les son esenciales en el ámbito de los Estados Democráticos de Derecho.

En el capítulo cuarto se analizan los elementos principales de la relación existente en un proceso de comunicación entre los diferentes grupos sociales y los medios de comunicación. En este sentido, se identifican los sujetos, objeto y vínculo de atribución de esta relación. Este capítulo es el núcleo de nuestro trabajo, donde se ultima la construcción de las líneas generales del derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación. La estructura presentada también tiene el anhelo de que sirva para el desarrollo normativo de este derecho en aquellos países que aún no lo han positivado, o incluso también como orientación interpretativa para aquellos que ya lo hicieron.

Identificadas las líneas generales del derecho de acceso, nos interesa, pues, su aplicación en un país que aún no lo haya incorporado a su ordenamiento jurídico. En este punto, cambiaremos el método científico para emplear el método deductivo y Brasil es el país para aplicar la teoría general formulada. La elección se justifica en un doble motivo. Por un lado la facilidad para realizar la investigación, teniendo en cuenta que el autor de este estudio es brasileño. Además, el mencionado país presenta una situación muy peculiar, pues no ha positivado el derecho de acceso de los grupos sociales, centrando su desarrollo únicamente en el acceso de los grupos políticos a nivel constitucional e infraconstitucional. Así, surcaremos por caminos inexplorados, guiados por las líneas generales definidas en los capítulos anteriores, especialmente en el capítulo cuarto, que serán incorporadas al ordenamiento jurídico brasileño en un proceso lógico deductivo.



El desarrollo de este método deductivo tendrá en consideración especialmente las normas nacionales e internacionales vigentes en Brasil, además de la actual organización y estructura de los MCM brasileños, con el objetivo de formular al final una propuesta normativa para positivizar el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **DERECHOS FUNDAMENTALES.**

#### **1.1. PRECEDENTES HISTÓRICOS.**

El Derecho es eminentemente fruto de la historia del hombre y surgió con la vida social; se ha desarrollado a lo largo de los tiempos según las relaciones entre los seres humanos. La historia como característica del Derecho nos permite, antes de que planteemos un análisis de un tema jurídico, echar una mirada hacia atrás en la búsqueda de los hechos que dieron origen al actual ejercicio de la convivencia social.

A tenor de lo expuesto, empezaremos este trabajo retrocediendo en el tiempo y, a grandes pasos, acompañando el desarrollo de la historia de la humanidad y del Derecho en lo concerniente a las libertades constitucionales que regulan el derecho de la comunicación. Ha de señalarse que plantearemos un esbozo de la evolución de los derechos humanos.

Consideramos que la evolución histórica de las libertades fundamentales es un instrumento adecuado para observar el concepto y contenido que en la actualidad conforma el derecho objeto de nuestro estudio. Este es el caso también del principio de igualdad intrínsecamente relacionado con la médula del acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social.

### 1.1.1. DERECHOS HUMANOS DE 1ª DIMENSIÓN.

Para no extendernos excesivamente, empezaremos por uno de los marcos históricos del surgimiento de los derechos humanos, que es la Magna Carta<sup>35</sup>, firmada en 15.06.1215 por el rey Juan Sin-Tierra, que limitó los poderes del monarca.

La evolución de la historia nos conduce a una secuencia de proclamación de Declaraciones de derechos fruto de revoluciones burguesas, como por ejemplo, Bill of Rights (Inglaterra en 1689); la Declaración de Virginia (1776) y la Constitución de los EUA (17.9.1787), así como, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), basada en la Revolución Francesa (esta última es digna de nota por su carácter universal que se extendió a los demás países de Europa y de otros continentes). Antonio Rovira Viñas<sup>36</sup> aclara este tema señalando que este: “proceso político se dio en todos los países donde hubo revolución industrial; la finalidad es adecuar las instituciones políticas para que puedan asumir la nueva realidad social y económica. Las instituciones del Estado Absoluto no servían”.

De ahí, surge el Estado moderno altamente limitado por las leyes que garantizan derechos básicos del ciudadano. Al Estado le convenía no infringir el abanico de derechos individuales, desplazados de las grandes declaraciones hacia el interior de las Constituciones de los diversos países, para que se cumpliese su función protectora de tales derechos. Es decir, bajo el imperio de la ley, los Poderes Públicos se abstenían de vulnerar los derechos

---

<sup>35</sup> Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/17.pdf>. Consultado en: 01.08.2015.

<sup>36</sup> VIÑAS, Antonio Rovira. *El abuso de los derechos fundamentales*. Barcelona: Edicions 62, 1983, p. 31.

fundamentales del hombre, denominados de libertades negativas o **Derechos Humanos de Primera Dimensión**<sup>37</sup>.

Este concepto liberal de Derechos Humanos se basa en las ideas de libre mercado de Adam Smith<sup>38</sup> que, en el ámbito de las libertades iusinformativas, encuentra resonancia en la noción de “mercado libre de ideas”<sup>39</sup>, que se deriva del pensamiento de Jonh Stuart Mill en la defensa de la libertad de expresión<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Como hace gran parte de los autores brasileños, en este trabajo utilizaremos como sinónimas las palabras “generación” y “dimensión”, que sirven para distinguir los derechos humanos. Con todo, hay autores que prefieren la segunda porque da la idea de que las diversas categorías de derechos humanos pueden coexistir, al paso que la primera sugiere que tales derechos se suceden en el tiempo.

<sup>38</sup> “Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto represente el mayor valor posible, solo piensa en su ganancia propia; pero en este como en otros muchos casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Mas no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios.”. SMITH, Adam (trad.). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de cultura económica, 1958, p. 402.

<sup>39</sup> Este término fue acuñado por el Juez Oliver Wendel Holmes de la Suprema Corte de los Estados Unidos en su voto disidente en el caso *Abrams vs United States*. Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/250/616>. Consultado en: 01.08.2015.

<sup>40</sup> “Hemos reconocido ya la necesidad (para el bienestar intelectual de la especie humana, del cual depende cualquier otra clase de bienestar) de la libertad de opinión y de la libertad de expresar las opiniones. Y esto por cuatro motivos diferentes que vamos a resumir brevemente: Primero, aunque una opinión sea reducida al silencio, puede muy bien ser verdadera; negarlo equivaldría a afirmar nuestra propia infalibilidad.

En segundo lugar, aun cuando la opinión reducida al silencio fuera un error, puede contener, lo que sucede la mayor parte de las veces, una porción de verdad; y puesto que la opinión general o dominante sobre cualquier asunto raramente o nunca es toda la verdad, no hay otra oportunidad de conocerla por completo más que por medio de la colisión de opiniones adversas.

En tercer lugar, incluso en el caso en que la opinión recibida de otras generaciones contuviera la verdad y toda la verdad, si no puede ser discutida vigorosa y lealmente, se la profesará como una especie de prejuicio, sin comprender o sentir sus fundamentos racionales.

Y no sólo esto, sino que, en cuarto lugar, el sentido mismo de la doctrina estará en peligro de perderse, o de debilitarse, o de ser privado de su efecto vital sobre el carácter y la conducta; ya que el dogma llegará a ser una simple fórmula, ineficaz para el bien, que llenará de obstáculos el terreno e impedirá el nacimiento de toda convicción verdadera, fundada en la razón o en la experiencia personal”. MILL, Stuart Jonh (trad.). *Sobre la Libertad*. Madrid: Editorial Edaf, 2004, p. 130-131.

Con respecto a este punto, se ha de tener presente el origen de la libertad de expresión. Según Porfirio Barroso,<sup>41</sup> el primer acto que implicó el reconocimiento del contenido de la libertad de expresión fue manifestado por el Parlamento Inglés, en 1695, por no renovar el “Licensing Act de 1662”. Dicho acto consistía en uno de los muchos decretos reales que controlaban la manifestación del pensamiento en aquella época, incluso, porque preveía la posibilidad de incautarse libros sospechosos de contener materiales que ofendiesen a la iglesia o al gobierno. Ha de tenerse presente que la imprenta había sido creada en mediados del siglo XV por Gutemberg, lo que facilitó la impresión del pensamiento a larga escala. Este decreto real tenía como finalidad contener la piratería ya existente y ejercer la censura previa.

Entre la doctrina hay un consenso respecto a que la primera Declaración de Derechos que reconoció la libertad de pensamiento había sido la Declaración de Virginia de 1776<sup>42</sup>. Dicha declaración es innovadora desde su preámbulo que empezó por motivar sus normas y, desde entonces, puso de manifiesto la referencia al “respecto debido a las opiniones de la humanidad”, lo que culminó en la introducción de la libertad de prensa en su artículo 12.

A esta primera Declaración, le sigue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia, en 1789, y la Primera Enmienda a la Constitución de los EUA, en 1791.

---

<sup>41</sup> BARROSO, Porfirio Asenjo, TALAVERA, María del Mar López. *La libertad de expresión y sus limitaciones constitucionales*. Madrid: Fragua, 1998, p. 56.

<sup>42</sup> CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994, p. 15.

### **1.1.2. DERECHOS HUMANOS DE 2ª DIMENSIÓN.**

Los derechos de primera generación significaron, en realidad, conquistas para la clase burguesa y sus propios intereses, más que la edificación de un nuevo sistema de garantía de una efectiva igualdad y fraternidad social.

No obstante, el fenómeno de la concentración económica, ocurrido a partir de 1850, en que las empresas comenzaron a unirse para garantizar más estabilidad y seguridad, empezó a impactar los fundamentos del propio capitalismo.

Aparte de ello, las ideas revolucionarias de Karl Marx se expandieron a todo el mundo como una de las principales adversarias de la filosofía liberal capitalista, que fue corroborada por la revolución rusa en 1917, ocasión en que se dio el primer efectivo intento de implantación de las ideas marxistas.

La economía libre de la interferencia estatal también demostraba el engaño de la “mano invisible”, principalmente con la quiebra de la bolsa de Nova York en 1929 que puso de manifiesto el evidente descompás entre los mercados de capital, suministradores y consumidores.

A esto se añade el hecho de que la concentración económica proporcionó una maximización de los lucros a través de la explotación, sin ningún pudor, de la clase trabajadora, que, incluso, surgió de la propia revolución industrial. Las grandes huelgas no tardaron en acontecer, ocasionando violentas confrontaciones entre trabajadores y patronatos, que fueron corroboradas por la maquina represora estatal. De esa manera,

aumenta el poder de los sindicatos como entidades organizadoras de las reivindicaciones de los derechos de los trabajadores.

Este conjunto de factores provocó el enfriamiento de la doctrina liberal, ante la preocupación de la burguesía en perder el poder político, principalmente por la amenaza comunista. Para que no desapareciera como sistema, la clase burguesa cede y “pide” al Estado que intervenga en la economía con vistas a que: preservase el libre mercado; regulase el mercado de capitales; intermediase en los conflictos con clase trabajadora disminuyendo la tensión en las fábricas.

Así pues, el Estado, que era mínimo, gradualmente va ocupando espacios cada vez más amplios, saliendo de su inercia y pasando a activarse positivamente a través de medidas concretas, bien sea regulando el mercado (intervención sobre el dominio económico), o bien actuando como agente económico a través de empresas estatales (intervención en el dominio económico)<sup>43</sup>.

De este modo, la teoría Keynesiana toma relevo. Tenía como base la postura activa del Estado, interviniendo en la economía, lo que garantizaba el libre mercado, la generación de empleos y los beneficios y derechos sociales del trabajador. En esta época, surgen los llamados derechos humanos de segunda generación, derechos sociales por excelencia, procedentes inicialmente de los derechos básicos del trabajador y luego extendidos a otros sectores donde el Estado se convirtió en responsable de su fomento (salud, educación, seguridad, etc.). Derechos positivos que exigían del Estado una actitud activa dirigida al bienestar de la sociedad como un todo. Tales derechos son también denominados **Derechos Humanos de 2ª Dimensión**.

---

<sup>43</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 162.

No fue en vano que las Constituciones empezaron a prever capítulos dirigidos a los derechos sociales, principalmente a los de los trabajadores como, por adelantado, lo hizo la Constitución de México de 1917, que, a su vez, fue seguida por la Constitución de Weimar en Alemania, en 1919.

Como se verá en el capítulo propio, el derecho de acceso puede ser utilizado como uno de los instrumentos de intervención estatal en la economía para garantizar el Estado Democrático de Derecho, aliando la democracia al Estado Social: “como fórmula para dar cumplimiento real a los derechos y libertades fundamentales, constituyendo de este modo la base para el entendimiento y transformación real e ideológica de la sociedad actual”<sup>44</sup>.

### 1.1.3. DERECHOS HUMANOS DE 3ª Y 4ª DIMENSIONES.

Ha de destacarse que a partir de 1945, el mundo empieza a ver una internacionalización de los derechos humanos: la creación de la ONU en 26.06.1945 y la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, a las que sucedieron varias otras Declaraciones a lo largo del final del siglo XX. Este desarrollo normativo demuestra tal internacionalización, lo que llevó a la doctrina a identificar el surgimiento de los **Derechos Humanos de 3ª Dimensión (de fraternidad)**, que no se circunscribe a un individuo, a un grupo o a un determinado Estado, sino que reconoce, como destinatario, el género humano (difusos). Vasak<sup>45</sup> señala cinco formas de este derecho: derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, de propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad y de comunicación.

---

<sup>44</sup> VIÑAS, Antonio Rovira. Op. Cit. p. 76.

<sup>45</sup> Apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 569.



A partir de los años ochenta las grandes empresas buscaron soluciones con vistas al retorno del aumento de sus lucros, lo que hizo resurgir las ideas liberales que culminaron con el neoliberalismo, agraciado como un nuevo, eficaz y precioso instrumento llamado globalización. Paulo Bonavides<sup>46</sup> reconoce la existencia de **Derechos Humanos de 4ª Dimensión**, introducido por la globalización, consistentes en los derechos: a la democracia, a la información y al pluralismo.

## 1.2. CONCEPTO.

El concepto de derechos fundamentales no es de fácil asimilación. Lo cierto es que su contenido fue definido a lo largo de los tiempos, según hemos visto arriba. Sin embargo, según las adecuadas palabras de Peter Häberle<sup>47</sup>, no lleva a equivocación afirmar que dichos derechos, actualmente, son bienes jurídicos constitucionales.

No obstante, no todos los bienes acogidos por la Constitución pueden ser considerados como derechos fundamentales. Este hecho está de acuerdo con el planteamiento de Gregorio Peces-Barba, pues, según este autor, los derechos fundamentales poseen una pretensión moral justificada y son recibidos en el Derecho Positivo<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Ibíd. p. 571.

<sup>47</sup> HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Tecnos. Madrid. 2002, p. 59.

<sup>48</sup> PECES-BARBA, Gregorio, ASIS ROIG, Rafael & BARRANCO, María del Carmen. *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004, p. 29.

Es indiscutible que, para obtener la obligatoriedad necesaria que emana del ordenamiento jurídico, ha de estar positivado. De otro modo, estaríamos aún en el campo de deber puramente moral, que no dispone de los mecanismos estatales que garantizan la eficacia de la norma en caso de desobediencia.

Asimismo no se puede prescindir de la justificación moral que envuelve los derechos fundamentales, puesto que, de otro modo, tales derechos serían confundidos con cualquier derecho incluido en el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, un mero derecho de vecindad, que hubiera sido positivado, podría ser caracterizado como derecho fundamental.

Los derechos fundamentales están asentados en la doctrina, por lo que poseen una especial vinculación con la dignidad de la persona humana; y ésta es la pretensión moral que los justifica y los distingue de los demás derechos protegidos en el orden jurídico. Sobre la dignidad, comentaremos con mayor minuciosidad en el próximo capítulo, pues, de momento, aún nos interesa el concepto de derechos fundamentales.

En esta línea de razonamiento, se puede adoptar el concepto ofrecido por Pérez Luño<sup>49</sup>, quien definió los derechos fundamentales como:

“Un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretizan las exigencias de la dignidad, de la libertad y de la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.

---

<sup>49</sup> LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 2 ed. Madrid: Tecnos, 1986, p. 46.

Dicho concepto se ajusta a la doctrina citada anteriormente. Así pues, se destaca el positivismo del derecho fundamental y lo vincula con la dignidad de la persona humana, abarcando aún la libertad y la igualdad entre los seres humanos. Es más, este concepto tiene la ventaja de prever tanto el carácter subjetivo (facultades), cuanto el objetivo (instituciones) de los derechos fundamentales, lo que nos será útil para el desarrollo de las otras partes de este trabajo.

### **1.2.1. GARANTÍAS FUNDAMENTALES.**

La confusión conceptual entre garantía y derecho fundamental suele ser frecuente. En efecto, parte de la doctrina no hace distinción alguna entre los dos, principalmente cuando éstos están previstos en normas constitucionales, en las que ambos adquieren la obligatoriedad natural de cualquier interés protegido por una norma jurídica.

La aceptación de que estamos ante dos categorías jurídicas diversas es lo más conveniente para mantener su carácter científico, puesto que la noción autónoma de garantía sirve para dilucidar la progresión valorativa que hubo en la transición del Estado Liberal al Social; a la que le acompañaron las tesis desarrolladas por la doctrina alemana sobre la garantía institucional. En suma, cerrar los ojos para esta distinción sería como echar al olvido la relevante contribución que ésta trajo a la ciencia jurídica.

Mientras que el derecho permita que una persona pueda practicar, o no, determinada conducta, la garantía protege a esa persona contra las amenazas que se le presentan. Conforme a lo que hemos dicho anteriormente, los

derechos son bienes jurídicos, las garantías, por el contrario, se destinan a asegurar el usufructo de dichos bienes.

La garantía, pues, se caracteriza y se distingue del derecho por su finalidad protectora. Así pues, su meta principal es garantizar el ejercicio del derecho. Ha de destacarse que, a pesar de tratarse de categorías jurídicas diversas, la garantía está irremediabilmente vinculada al derecho, exactamente por su finalidad: la preservación de éste.

Rui Barbosa<sup>50</sup>, citado por Paulo Bonavides, explica la cuestión al afirmar que las disposiciones meramente declaratorias, que son las que imprimen efectividad legal a los derechos reconocidos, y las disposiciones aseguradoras, que son las que, en defensa de los derechos, limitan el poder. Aquéllas instituyen los derechos; éstas, las garantías.

Así como los derechos de libertad, las garantías surgieron con el carácter individualista, es decir, tenían como objetivo la protección del ejercicio de los derechos subjetivos como, por ejemplo, el *habeas corpus* que protege el derecho de circulación de una persona. Sin embargo, al seguir los cambios ocurridos en los derechos fundamentales (que terminaron por acoger los derechos sociales), las garantías también evolucionaron hacia su sentido objetivo, y llegaron a ser denominadas garantías institucionales, que fueron forjadas por la doctrina alemana en la primera mitad del siglo XX.

En este sentido, la garantía fundamental puede observarse desde dos perspectivas: a través de su dimensión subjetiva, como instrumento para preservar derechos individuales; o por medio de su dimensión objetiva, que

---

<sup>50</sup> Véase BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 530.

permite conservar los valores y fines previstos en la Carta Magna<sup>51</sup>. La doctrina<sup>52</sup> y la jurisprudencia<sup>53</sup> españolas son sensibles a esta doble dimensión, especialmente en lo que se refiere a las libertades iusinformativas.

Ha de tenerse presente que la garantía sigue unida a la idea de protección, no obstante, se desvincula de los derechos de libertad para garantizar el funcionamiento de instituciones acogidas por la Constitución de un país. Esta garantía disciplina y tutela la práctica de los derechos fundamentales, al tiempo que rige, con la adecuada protección, en los límites de la Constitución, el funcionamiento de todas las instituciones existentes en el Estado. En realidad, la finalidad de esta garantía es resguardar determinadas instituciones ante el eventual intento de supresión o de ofensas que pueda llegar a sufrir su contenido esencial, que constituye su propia identidad.

---

<sup>51</sup> Al conjeturar respecto a la distinción de la dogmática funcional y la institucional, Ignacio Villaverde afirma que: “Una y otra identifican los derechos fundamentales con normas que positivizan un orden de valores determinado, que constituye la dimensión objetiva del derecho fundamental en cuestión y a cuya realización se somete la dimensión subjetiva. La variante funcional subraya precisamente esta funcionalización de la dimensión subjetiva de los derechos. La diversidad estriba en el orden de valores que les sirve de referencia. Mientras la institucional estima que cada derecho fundamental sirve a la realización de aquel concreto valor o fin en el que encuentra su fundamento (la verdad, la tolerancia, la dignidad personal...), la funcional reconduce todos estos valores y fines al superior de la democracia”. MENÉNDEZ, Ignacio Villaverde. *Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la constitución española de 1978*. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 1994, p. 169.

<sup>52</sup> Pérez Luño nuevamente aclara la materia, al sostener que: “En el horizonte del constitucionalismo español actual los derechos fundamentales desempeñan, por tanto, una doble función: en el plano *subjetivo* siguen actuando como garantías de la libertad individual, si bien en este papel clásico se aúna ahora la defensa de los aspectos sociales y colectivos de la subjetividad, mientras que en el plano *objetivo* han asumido una dimensión institucional a partir de la cual su contenido debe funcionalizarse para la consecución de los fines y valores constitucionalmente proclamados”. LUÑO, Antonio Enrique Pérez. Op. Cit. p.25.

<sup>53</sup> Véase la STC 129/1989, de 17 de julio de 1989 (FJ 3º): “3. En su dimensión objetiva, los derechos fundamentales, que informan todo el ordenamiento jurídico, se erigen en componentes estructurales básicos del mismo en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política (STC 53/1985, de 11 de abril, fundamento jurídico 4.º). La significación que estos derechos adquieren dentro del orden constitucional impone a los poderes públicos el deber de garantizar su efectiva vigencia y, especialmente, obliga al legislador a proteger los valores positivados y formalizados en el ordenamiento a través de los derechos fundamentales, reconociendo, en su caso, las titularidades y obligaciones subjetivas que reputa a tal fin necesarias.”. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1335>. Consultado en: 19.09.2015.

Hay que poner de manifiesto la distinción realizada por Duerig<sup>54</sup> que dividió las garantías constitucionales en dos: garantías institucionales y garantías del instituto: éstas garantizan derechos fundamentales en cuanto derechos subjetivos; aquéllas existen independientemente de tales derechos. No se puede olvidar que la idea de garantía institucional, en su definición, revela que son protecciones a determinadas instituciones contempladas en la Constitución, por lo que, cuando dichas instituciones se refieren a derechos fundamentales, estaremos ante la garantía del instituto; en cambio, cuando no se refieran a estos derechos, estaremos ante la garantía institucional<sup>55</sup>.

### 1.3. CLASIFICACIÓN.

Ya sabemos cómo tales derechos surgieron a lo largo de la historia, lo que facilitará, considerablemente, la identificación de las características de los diferentes derechos fundamentales. De momento, debemos definir qué tipo de clasificación conviene elucidar para el posterior encuadramiento del derecho de acceso.

---

<sup>54</sup> Véase BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 544.

<sup>55</sup> Respecto a esa cuestión María Llamares Calzadilla reprodujo importantes conclusiones de la doctrina alemana: “Actualmente la doctrina alemana de la garantía institucional tiene su máximo exponente en E. Schmidt-Jortzig. K. Stern la resume sintéticamente y Jiménez Blanco recoge sus conclusiones:

a) Existe una garantía institucional cuando determinadas instituciones, organizaciones y figuras jurídicas, formadas con complejos normativos y con realidades fácticas se encuentran contempladas en la Constitución con fines de protección.

b) La función de la garantía puede referirse a normas y a realidades o solo a lo primero. En el primer caso estamos ante instituciones y en el segundo ante institutos. Las garantías de instituciones suelen encontrarse en la parte orgánica de la Constitución, y las garantías de institutos en la parte dogmática, entre los derechos fundamentales.

c) Entre las garantías las hay vinculadas a los derechos fundamentales y no vinculadas a los mismos.

d) Cuando coexisten la garantía y el derecho fundamental, la primera sirve para fortalecer el segundo, para protegerlo, no para limitarlo. Pero sí para fijar y determinar su alcance y para decir por tanto hasta dónde no puede llegar, añadiríamos nosotros”. CALZADILLA, María Cruz Llamares. *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*. Madrid: Civitas, 1999, p. 35.

Ha de señalarse que, en principio, no existen clasificaciones ciertas o equivocadas, sino las que son más o menos útiles. Es más, el mismo objeto puede ser clasificado bajo diversos ángulos, como, por ejemplo, un coche que puede ser, a la vez, un bien móvil, fungible, tangible, etc.

Todavía, ha de tenerse presente que, con este trabajo, nuestro objetivo no es plantear un riguroso estudio sobre las diversas clasificaciones de los derechos fundamentales, lo que ya ha sido hecho por la doctrina. Como ejemplo se puede citar la clasificación de Pérez Luño<sup>56</sup> que, adoptando un criterio material, divide los derechos fundamentales en: Libertades Públicas (Derechos personales, civiles y políticos) y Derechos económicos, sociales y culturales.

En efecto, lo que nos interesa es el análisis del encuadramiento del derecho de acceso y su interacción con otros elementos del sistema (hallar su naturaleza jurídica), según sea la clasificación que tiene en cuenta su forma de ejercicio (derechos de no interferencia, de prestación, de participación y deber), de acuerdo con lo que describe Gregorio Peces-Barba Martínez. En este sentido, dicho autor aclara que tal criterio de clasificación, como bien indica su propio nombre, tiene en cuenta el tipo de comportamiento y los efectos que genera sobre los sujetos involucrados en el cumplimiento de tales derechos. En su buena lección, se valoran “las consecuencias y los efectos de esos comportamientos de los titulares y de los sujetos obligados”<sup>57</sup>.

Con el objetivo de que el presente estudio sea más didáctico, destacaremos algunas características específicas de estos derechos (sujeto activo, dimensión del precepto y actuación del Estado), de manera que, al final

---

<sup>56</sup> LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Los Derechos Fundamentales*. 9 ed. Madrid: Tecnos, 2007, p.162.

<sup>57</sup> PECES-BARBA, Gregorio, ASIS ROIG, Rafael & BARRANCO, María del Carmen. Op. Cit. p.288.

de presente capítulo, se pueda mostrar un cuadro comparativo. Por lo que, a continuación, siguiendo los criterios arriba citados, abordamos la siguiente clasificación de uno de los autores citados, con el fin de descubrir la ubicación de derecho de acceso.

### **1.3.1. DERECHOS INDIVIDUALES.**

Conforme hemos visto en la evolución histórica, éstos son los primeros derechos fundamentales que surgieron, y se refieren a las conquistas de los individuos que pasaron a limitar los excesivos poderes de las autoridades gobernantes.

Por lo que se refiere al sujeto activo, se nota que los derechos de libertad transcurrieron de las conquistas burguesas ante la sociedad estamental feudal y absolutista, lo que nos conduce a la conclusión de que el sujeto titular de tal derecho es el hombre abstractamente considerado, es decir, los destinatarios de los derechos fundamentales no son clases, sino individuos, cuyas relaciones no dependen de las que mantienen con otros individuos o con entes colectivos. Además, el sujeto activo es también universal, pues el derecho se destina a todos los seres humanos indistintamente. Así, no interesa a que clase social pertenezca, tampoco las circunstancias sociales de su entorno, puesto que todo ser humano, por el mero hecho de ser humano, posee un conjunto de derechos oponibles al Estado y a los demás hombres.

Por lo que se refiere a la dimensión de los preceptos constitucionales<sup>58</sup>, los derechos de libertad se caracterizan por ser normas que posibilitan el

---

<sup>58</sup> José Afonso Silva clasifica las normas constitucionales en: “normas de eficácia plena, contida e limitada. As normas de eficácia plena (autoexecutáveis ou autoaplicáveis) são aquelas que já produzem os seus plenos efeitos com a entrada em vigor da Constituição,



ejercicio inmediato por sus titulares. La propia Constitución reconoce y garantiza su ejercicio, sin necesidad de una actividad legislativa posterior. No obstante, su desarrollo puede ayudar en la efectividad de ejercicio de la libertad, trazando los distintos ámbitos de actuación.

En lo tocante a la actuación estatal, no nos cuesta recordar que las libertades negativas, como es debido, son satisfechas cuando el Poder Público se mantiene inerte, o sea, adoptando una postura de no intervenir. Es suficiente con que el Estado – y los demás ciudadanos – no interfieran en la esfera de libertad privada de un individuo, esto es, que no le impidan desplazarse, que no practiquen actos en contra de su honra, etc.

### **1.3.2. DERECHOS POLÍTICOS.**

Estos derechos surgen con el Estado Moderno, en que las constituciones, al tiempo que preveían un rol de derechos civiles, también establecían la organización política del Estado, incluso la forma en la que

---

independentemente de qualquer regulação por lei. São, por isso, dotadas de aplicação imediata (porque estão aptas para produzir efeitos imediatamente, com a simples promulgação da Constituição), direta (porque não dependem de nenhuma norma regulamentadora para a produção de efeitos) e integral (porque já produzem seus integrais efeitos, sem sofrer quaisquer limitações ou restrições). As normas de eficácia contida são aquelas que também estão aptas para a produção de seus plenos efeitos com a promulgação da Constituição (aplicação imediata), mas que podem ser restringidas. O direito nelas previsto é imediatamente exercitável, com a simples promulgação da Constituição, mas esse exercício poderá ser restringido no futuro. São, por isso, dotadas de aplicação imediata (porque estão aptas para produzir efeito imediatamente, com a simples promulgação da Constituição), direta (porque não dependem de nenhuma norma regulamentadora para a produção de efeito), mas não integralmente (porque sujeitas a imposição de restrições). As normas de eficácia limitada são aquelas que só produzem seus plenos efeitos depois da exigida regulamentação. Elas asseguram determinado direito, mas esse direito não poderá ser exercido enquanto não há regulamentação pelo legislador ordinário. Enquanto não é expedida a regulamentação, o exercício do direito permanece impedido. São, por isso, dotadas de aplicação mediata (somente produzem seus efeitos essenciais ulteriormente, depois da regulamentação por lei), indireta (não asseguram, diretamente, o exercício do direito, dependendo da norma regulamentadora para tal) e reduzida (com a promulgação da Constituição, sua eficácia é meramente 'negativa')". SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 262.

cualquier ciudadano podía participar en la formación de la voluntad política. Con respecto a estos derechos, el profesor Gregorio Peces-barba sostiene que ellos “suponen una acción positiva de sus titulares que tiene que ser amparada y promocionada por los poderes públicos y las instituciones”<sup>59</sup>.

De hecho, obedecidos a los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, cualquier ciudadano puede ejercer su derecho de participación, y lo hacen o bien a través del voto (votando o siendo votado), o bien logrando un cargo público, en los términos descritos en el art. 23 de la Constitución Española.

Para ello, los poderes públicos y las instituciones deben contribuir al desarrollo de tales derechos como, por ejemplo, destinando capital para el mantenimiento de los partidos políticos.

### **1.3.3. DERECHOS SOCIALES.**

Como hemos señalado en la evolución histórica, los derechos sociales surgieron como consecuencia directa de los abusos y excesos practicados por el sistema liberal. No en vano que veremos un enflaquecimiento de algunas ideas liberales hasta entonces sagradas, como por ejemplo, la limitación de la autonomía de la voluntad contractual, la intervención del Estado en la economía, etc.

---

<sup>59</sup> PECES-BARBA, Gregorio, ASIS ROIG, Rafael & BARRANCO, María del Carmen. Op. Cit. p.289.

Estos derechos tienen como titulares los sujetos colectivos, tomado en su sentido concreto (no abstracto), al reconocer al hombre inmiscuido en sus diversas interacciones sociales. Así, se reconoce al individuo de forma contextualizada, dentro de su medio ambiente, en el que naturalmente se aliará a otros para la defensa de los intereses propios de una colectividad en detrimento de otras.

En este sentido, una determinada persona puede participar simultáneamente en diversos intereses relacionados con diferentes grupos, asumiendo, por ejemplo, el papel de trabajadora, mujer, joven, homosexual, etc. Además, tal sujeto no es universal, pues la defensa de un derecho social, por lo general, pertenece a un grupo y no a otros. En realidad, es común pertenecer a un solo grupo, que, a su vez, entra en conflicto con los intereses defendidos por otros grupos.

Hay que tener presente que, únicamente, fue la unión de los explotados la que proporcionó la conquista de tales derechos. La concesión de cualquier ventaja no estaba destinada a una sola persona, sino a la colectividad a la que pertenecía.

Los derechos sociales tienen dimensiones objetivas porque requieren, en principio, una legislación infraconstitucional que desarrolle los mandamientos dictados por la Constitución. Estos preceptos son normas (reglas y principios) que vinculan la actividad del Poder Público (ejecutivo, legislativo y judicial), al tiempo que determinan la producción, interpretación y aplicación del Derecho. Por lo tanto, pese a que, en la mayoría de las veces, no se puede aplicar directamente el dispositivo constitucional, no se debe olvidar que resta a los tres poderes públicos cumplir y desarrollar las órdenes sociales emanadas por el constituyente.

Los derechos sociales requieren una actuación positiva del Estado, muchas veces a través de las llamadas políticas públicas. Lo que legitima la actuación estatal es justamente la defensa de la libertad e igualdad entre los seres humanos que puede ser lograda cuando el Poder Público interviene en el mercado para disminuir el desequilibrio existente entre los diversos grupos sociales; es decir, el gobierno intenta garantizar las condiciones materiales necesarias a los grupos más carentes con vistas a que éstos puedan estar en estado de igualdad con los grupos más dominantes y, con ello, consigan disfrutar de sus libertades. En realidad, con esto, el Estado garantiza el derecho de igualdad y la libertad de los propios individuos integrantes del grupo beneficiado con la acción estatal.

Si los derechos civiles tienen como uno de sus pilares la igualdad formal (por ejemplo, la no discriminación por sexo, raza, origen, etc.), los derechos de prestación están basados en la igualdad material, que observa el entorno en que está inmersa la persona. Es exactamente la apreciación del entorno social lo que permite percibir la diferencia entre los grupos y posibilita que les sean dispensados tratamientos diversos en la búsqueda de una igualdad material, o sea, para ser igual, se debe tratar desigualmente a los desiguales.

La garantía de plazas para estudiantes negros, lo que ya ha sido llevado a cabo en algunas universidades brasileñas, constituye un ejemplo de ese tratamiento, cuyo fundamento se basa en considerar la histórica desigualdad entre los negros y los colonizadores blancos. Los negros llegaron a Brasil como esclavos en el siglo XVI y, cuando fueron liberados en el siglo XIX, no recibieron nada a cambio por el resarcimiento de los años de trabajo de esclavitud; lo que hizo que, muchos de ellos, optasen por quedarse en los lugares donde antes trabajaban esclavizados, aunque sin cobrar ningún sueldo, porque necesitaban sobrevivir.

Aunque “libres”, los negros, económicamente, continuaron “esclavizados”, por lo que terminaron como la clase más pobre de nuestra sociedad. Esto se refleja hoy día, entre otras cosas, en su bajo nivel de escolarización. Por lo tanto, dado que la educación es el medio más eficiente para una efectiva redistribución de rentas, las acciones afirmativas en este sentido solo pretenden disminuir la flagrante desigualdad existente entre negros y blancos. Así pues, al Estado le atañe la responsabilidad y el papel fundamental de fomentar la rectificación de esta realidad desigual.

Ha de señalarse que no existe ninguna contradicción entre las dos igualdades. En realidad, la actuación del Estado consiste en promover condiciones materiales para los grupos sociales que están en desventaja, principalmente económica, con vistas a que todos los individuos puedan, en efecto, usufructuar de sus libertades y derechos civiles y políticos.

Es relevante poner de manifiesto que la intervención del Estado en la economía no ocurre solo cuando estamos ante una necesidad estrictamente económica. De hecho, el interés público es el que debe orientar la actividad regulatoria del Poder Público, que puede estar motivada por factores que no estén directamente ligados al ámbito económico<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Según Peces-Barba, las causas que generan la intervención del Estado: “Pueden ser culturales, educativas e incluso jurídicas, pero siempre el trasfondo es económico... Sean cuales sean sus contenidos las necesidades a satisfacer tienen una dimensión económica, que se convierte en obstáculo, a veces insalvable, sin la intervención, aunque ésta supone también para los poderes públicos, o quien haga la función promocional sustitutoria, una inversión económica”. PECES-BARBA, Gregorio, ASIS ROIG, Rafael & BARRANCO, María del Carmen. Op. Cit. p. 290.

#### **1.3.4. DERECHOS-DEBERES.**

Teniendo en cuenta el mismo objeto del derecho, se percibe que el titular del derecho también posee un deber; y es por eso que su nombre ya revela su contenido, es decir, el titular del derecho de prestación, una vez ofrecidas las condiciones por el Estado, no tiene solo la facultad de su ejercicio sino también la obligación de cumplirlo: como ejemplo, podemos citar el derecho a la educación.

#### **1.3.5. CUADRO COMPARATIVO.**

Se sabe de antemano que la doctrina difiere respecto a la naturaleza del derecho de acceso, de manera que una parte asegura que se trata de un derecho individual y la otra, por el contrario, de un derecho social. En el capítulo siguiente buscaremos encuadrar el derecho de acceso entre la clásica dicotomía: libertades públicas/derechos sociales. Así que, a partir de ahora nos centraremos únicamente en el análisis que nos permitirá ver en cuál de éstos dos derechos deberá enmarcarse el derecho de acceso, considerando que, claramente, no se trata de derechos de participación y tampoco de derecho-deber.

En efecto, no estamos ante de un derecho de participación, pues el derecho de acceso no es un medio por el que el ciudadano participa de la voluntad política de su pueblo. Es verdad que tal derecho aporta a esta voluntad ya que pluraliza el debate político, no obstante, no podemos confundirlo con aquellas facultades puestas a la disposición del individuo y que le permiten contribuir e influir en las decisiones políticas que organizan el Estado al que él pertenece.

Asimismo no lo podemos enmarcar como derecho-deber. Así, por ejemplo, aunque el Estado ponga a disposición de un grupo un espacio en la programación de un medio de comunicación, tal grupo no tendrá la obligación de cumplirlo. Al no cumplir su derecho, el Estado podrá, como máximo, traspasar el espacio a otro grupo que esté interesado en usarlo.

A continuación, presentamos un cuadro comparativo con las principales características de los dos tipos de Derecho en cuestión con vistas a facilitar el análisis que se realizará después.

	<b>Derechos individuales</b>	<b>Derechos sociales</b>
<b>Otras denominaciones</b>	derechos de libertad, de no interferencia, civil, de autonomía, libertades negativas, de 1ª dimensión	prestación, de 2ª dimensión
<b>Sujetos activos</b>	Individuo	grupos, colectividad
<b>Dimensión de los preceptos constitucionales</b>	Subjetiva	Objetiva
<b>Actitud del Poder Público</b>	Abstención	actuación positiva

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO.**

#### **2.1. CONCEPTO DE DERECHO DE ACCESO.**

Es importante, poner de relieve algunas consideraciones previas sobre el derecho de acceso para que podamos conocer más atinadamente el objeto del que se pretende extraer la naturaleza jurídica.

La primera consideración guarda relación con la denominación de este derecho. De los seis países que constitucionalmente lo han reconocido se desprende que la opción mayoritaria es “derecho de acceso” por delante de “derecho de antena”<sup>61</sup>.

Influenciados por la referencia constitucional portuguesa, los constituyentes españoles introdujeron este derecho en el art. 20.3 de la Constitución de 1978, aunque bajo la denominación de “derecho de acceso”. En la Carta Magna de España no hay referencia, por lo tanto, al “derecho de antena”. A pesar de esta opción constitucional, algunos autores españoles prefieren utilizar la expresión derecho de antena. Artemi Rallo Lombarte, por ejemplo, se refiere al “derecho de los grupos sociales y políticos significativos a tiempo de antena en las emisiones de los medios públicos de comunicación social.”. Mart Payne<sup>62</sup> sigue en esta dirección: “El tiempo de emisión en la radio y televisión se conoce como derecho de antena o tiempo de antena”.

---

<sup>61</sup> Conforme se observa del estudio comparado en el capítulo tercero, España, Ecuador y Paraguay se refieren a “acceso” a los medios, mientras que Portugal y Rumania, a “derecho de antena”.

<sup>62</sup> PAYNE, J. Mark, ZOVATTO, Daniel & DÍAZ, Mercedes Mateo. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Edición revisada. Washington D.C., BID-IDEA, 2006, p. 226-227.



Entendemos que la denominación más adecuada es, sin duda, derecho de acceso, pues, la expresión "derecho de antena", que está relacionada con el pluralismo externo, debe ser reservada al derecho de captar y emitir ondas electromagnéticas radiotelevisivas, es decir, de crear una emisora de radio o televisión a través de la adjudicación de una frecuencia específica: mientras que éste se refiere al medio utilizado para la captación y emisión de la onda, aquél se refiere al propio contenido a ser vehiculado en los medios, que tienen que ver con el pluralismo interno<sup>63</sup>. La exposición de motivos de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal<sup>64</sup> corrobora esta interpretación al afirmar que "La Ley establece los principios que deben regir la producción y programación de sus contenidos, comprendida la garantía del derecho de acceso de los grupos sociales y políticos significativos".

Por lo tanto, conforme hemos destacado en el segundo capítulo, el rigor científico del Derecho recomienda el reconocimiento de la coexistencia de dos categorías jurídicas distintas: "derecho de antena" para indicar la facultad de creación de empresas radiotelevisivas y "derecho de acceso" como facultad de los grupos sociales para participar de la programación de los medios de comunicación. Son derechos diversos que tienen contenidos y regímenes jurídicos diferentes. El uso indistinto de la denominación "derecho de antena" para ambos derechos nos llevaría a un tratamiento asistemático de este tema.

---

<sup>63</sup> A tenor de este debate, Antonio Fraguas esclarece que: "El derecho a la creación de empresas de radio y televisión, a través del derecho *a acceder al espectro electromagnético oportuno*, mediante a la adjudicación de una frecuencia de emisión que posibilita la participación, mediante incorporación, al sistema mediático audiovisual (derecho de antena), circunstancia fáctica claramente diferenciada de la figura jurídica de ahora tratada (derecho de acceso) que se identifica mejor con un *derecho a emitir*, o un *derecho a participar en la programación* o si se quiere, con más precisión semántica, a un *derecho a acceder a las emisiones*.". FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 54.

<sup>64</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10385>. Consultado en: 12.03.2015.

Por otro lado, ya hemos destacado que no estamos tratando del derecho de acceso a las informaciones positivado en el artículo 105, b) de la Constitución Española. Tampoco nos referimos al acceso de los grupos políticos, que tiene por finalidad permitir que los electores conozcan sus programas e ideas sobre los diversos temas políticos.

A su vez, se observa claramente que el concepto de derecho de acceso de los grupos sociales ofrecido por la doctrina sufre la influencia de las legislaciones nacionales. Lo cierto es que el específico tratamiento constitucional que cada país fórmula sobre este derecho, delimita su concepto y su desarrollado por la doctrina y jurisprudencia. El conocimiento de estos conceptos a nivel nacional es muy importante, pues nos permite obtener un concepto general de dicho derecho.

De hecho, Portugal ha positivado constitucionalmente de modo pionero el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación. El art. 40 de la Constitución portuguesa de 1976, claramente instituyó el Derecho de Antena a los partidos políticos y otros grupos sociales, permitiéndoles un tiempo en el servicio público de radio y televisión. La doctrina portuguesa contempla este derecho ofreciendo gratuitamente a los grupos un espacio en la programación de los servicios de radio y televisión basado en los principios de igualdad de oportunidad y pluralismo<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> En este sentido Jónatas Machado sostiene: “Entre nosotros, la Constitución establece explícitamente un derecho de antena en el servicio público de radio y televisión, entendido como un espacio de programación propia de la responsabilidad del titular del derecho, colocándolo gratuitamente en la libre disponibilidad de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales, profesionales y representativas de las actividades económicas, así como de otras organizaciones sociales en ámbito nacional, de acuerdo con la relevancia y representatividad y según criterios objetivos a definir por la ley”. MACHADO, Jónatas E.M. Op. Cit. p. 682.

De acuerdo con las legislaciones y doctrinas ya citadas, el derecho aquí tratado se refiere a la posibilidad de los diversos grupos, que constituyen una determinada sociedad, de disponer de un tiempo en los medios radiotelevisivos para divulgar sus pensamientos e informaciones en relación a sus intereses. La Constitución Española de 1978 reguló la materia en su artículo 20.3, disponiendo que<sup>66</sup>:

“La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”.

En pocas palabras, el derecho de acceso ha de ser entendido específicamente como la facultad de los grupos sociales de ejercer sus libertades de expresión e información en los medios de comunicación de radio y televisión a través de un tiempo que les es reservado para tal fin<sup>67</sup>. En este sentido, Antonio Fraguas<sup>68</sup> define este derecho como:

“El derecho a utilizar directa, mediata o inmediatamente, ciertos espacios de la programación de la radio y televisión de titularidad pública por sujetos no profesionales, llamados a ello expresamente por el ordenamiento jurídico, para emitir transmisiones cuyo contenido y elaboración se determina autónomamente por los accedentes o conjuntamente con el medio, dentro de los límites generales establecidos para las emisiones radiotelevisivas”.

---

<sup>66</sup>Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=20&tipo=2>. Consultado en: 14.06.2015.

<sup>67</sup> Con respecto a este tema, Rallo Lombarte comenta que: “El constituyente quiso incluir, entre las distintas medidas democratizadoras de la comunicación, el reconocimiento del derecho de los partidos políticos – y otros grupos sociales significativos – a acceder, libremente, a espacios de emisión radiotelevisiva, que facilitaría una cierta labor de pedagogía política y, en definitiva, les permitieran concurrir a la formación de la voluntad popular (art. 6º CE)”. LOMBARTE, Artemi Rallo. Op. Cit. p.158.

<sup>68</sup> FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 57.

La posición mayoritaria sostenida en la doctrina española circunscribe el derecho de acceso a los servicios de radio y televisión, a pesar de que la Constitución dispone de modo genérico a "los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público". Así se observa que la estructura constitucional española permite que la aplicación del derecho de acceso se extienda a otros medios de comunicación, como por ejemplo, los periódicos<sup>69</sup>. Paraguay ha seguido un camino similar al de España, inclusive ha utilizado la misma terminología: "medios de comunicación dependientes del Estado"<sup>70</sup>. A su vez, Ecuador hace referencia a todos los medios de comunicación social<sup>71</sup>. No se puede llegar a las mismas conclusiones en relación a las Constituciones de Portugal y Rumanía que lo restringen a la radio y la televisión.

---

<sup>69</sup> "Una segunda consecuencia es que los medios de comunicación social públicos, cuya existencia protege la C., abarca el conjunto de sus variadas manifestaciones instrumentales, es decir, las agencias de noticias, la televisión y la prensa escrita, ya que la norma no distingue entre ellas a efectos de su existencia y regulación constitucional". VÁSQUEZ, José Ramón Parada. Art. 20,3. En: VILLAAMIL, Oscar Alzaga (dir). Op. Cit. p. 560.

<sup>70</sup> "Artículo 31- DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO  
Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.". Disponible en: [http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf). Consultado en: 17.06.2015.

<sup>71</sup> "Art. 17.- El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: ...  
2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

...

21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna. Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres" (la letra negrita es propia). Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Consultado en 17.06.2015.

El Consejo de Administración de la Corporación RTVE, en sus directrices básicas, sintetiza muy bien lo que se puede entender por derecho de acceso, afirmando<sup>72</sup>:

“El derecho de acceso, en cuanto facultad reconocida a los “grupos sociales y políticos significativos” de utilizar los medios de comunicación de titularidad pública para, en ejercicio de las libertades de expresión e información, transmitir y difundir sus ideas y sus doctrinas al conjunto de la sociedad, fomenta el pluralismo interno de los medios de comunicación y, consecuentemente, la formación de una opinión pública libre y plural. Además, contribuye a la efectividad del principio de igualdad al facilitar a determinados grupos un cauce de comunicación que les posibilite alcanzar un mayor ámbito de difusión. Tareas, ambas, plenamente incardinadas en la misión de servicio público a la que se debe la Corporación RTVE.”

En base a lo que ha sido expuesto, se puede identificar un conjunto de elementos que nos permitan construir un concepto general del derecho de acceso. Aunque, efectivamente el objeto de esta tesis ha tenido un tratamiento limitado, no obstante nos puede acercar a unos parámetros conceptuales útiles desde el consenso de los textos aludidos.

Con esta vocación, entendemos que el derecho de acceso de los grupos sociales consiste en la facultad reconocida jurídicamente a estos grupos para ejercer sus libertades de expresión e información a través de la programación de los medios de comunicación social<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup>Disponible en: [http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices\\_basicas.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices_basicas.pdf). Consultado en: 13.08.2014.

<sup>73</sup> Llamares Calzadilla nos ofrece una delimitación conceptual de derecho de acceso que está en sintonía con la amplia cobertura constitucional del artículo 20 de la Ley Fundamental española, concibiéndolo como: “como la facultad reconocida a los “grupos sociales y políticos significativos” de utilizar los medios de comunicación de titularidad pública para, en el ejercicio de sus libertades de expresión e información, transmitir y difundir sus ideas y sus doctrinas”. CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 192-193.

El análisis pormenorizado de los principales elementos de la relación jurídica de esta proposición conceptual se efectuará en el capítulo cuarto. Por el momento la pretensión es subrayar que el derecho de acceso es un derecho subjetivo en relación a su titular. Esto quiere decir que, una vez satisfechos los requisitos legales, los grupos sociales tienen la libertad de acceder a los medios de comunicación. El ejercicio de su derecho, por lo tanto, depende de su propia voluntad. Como ejemplo, se puede observar en la normativa de la RTVE que prevé un período en cada semestre para que los grupos hagan sus inscripciones. En este orden de ideas, es posible que determinado grupo, que cumpla todos los requisitos para acceder a la TVE, no se inscriba porque no quiere ejercer su derecho de acceso.

Es una facultad (que puede, o no, ser ejercida por el titular) que se caracteriza por su reconocimiento por el ordenamiento jurídico, adquiriendo su naturaleza de Derecho, lo que le diferencia de la simple obligación moral que no es coercible y mucho menos coactiva. La palabra “jurídicamente” expresa justamente que la facultad que estamos tratando es aquella que está asegurada por el ordenamiento jurídico (Constitución y demás leyes), por lo que es un derecho. Derecho disponible, pero, derecho en todo caso.

Debido a su naturaleza jurídica y su vinculación con otros derechos fundamentales, principalmente con las libertades de expresión e información, es recomendable que su reconocimiento sea a nivel constitucional, ya que le garantiza mayor seguridad y eficacia.

## **2.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO.**

### **2.2.1. CONSIDERACIONES INICIALES.**

Cuestionado por Ménon sobre la posibilidad de la enseñanza de la virtud, Sócrates contestó<sup>74</sup>: “estoy lejos de saber si la virtud puede ser enseñada, pues siquiera tengo idea de lo que sea la virtud...Y cómo podría saber si una cosa tiene una determinada propiedad si ni siquiera sé lo que es”.

Del mismo modo, como se intenta identificar la naturaleza jurídica del derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación, nada más adecuado que al principio hacer un breve estudio sobre lo que se puede entender por “naturaleza jurídica” y su importancia.

Hablar sobre ello también nos remite a una clarificación previa sobre las ideas de ciencia, sistema y principios en el ámbito del Derecho. Reto que afrontaremos en las siguientes líneas.

#### **2.2.1.1. CIENCIA JURÍDICA.**

El intento de analizar el origen de la ciencia nos obliga a mirar hacia nuestro pasado para observar la sociedad griega que, en determinado momento (siglo VI a.C. con Tales de Mileto), empezó a cuestionar las explicaciones míticas sobre la realidad que los rodeaba.

---

<sup>74</sup> MARCONDES, Danilo. *Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a wittgenstein*. 10 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 46.

Parece haber un cierto consenso debido a un creciente incremento de las interacciones comerciales y culturales experimentadas en las colonias griegas - principalmente Mileto y Éfeso - entre griegos y pueblos oriundos del Oriente; por ejemplo, Mesopotamia, Persia, India y China.

La necesaria – y efectiva – “convivencia armónica” entre pueblos de tan diferentes culturas, posibilitó la comparación de los diversos mitos y dioses que cada uno tenía al respecto de la explicación de un idéntico fenómeno natural.

Es aceptable que, ante explicaciones diferentes, el hombre griego se cuestionase cuál era la correcta. Y estas estaban asociadas a las condiciones geográficas, sociales y económicas. No se puede olvidar que los mitos provenían de la tradición cultural de los pueblos, en que los individuos mantenían una postura de adhesión y aceptación sin excesivos planteamientos. Los mitos ofrecían explicaciones basadas en causas externas al fenómeno.

A partir del momento en que los griegos, alejándose de la cómoda explicación mítica de la realidad, intentaron conocerla a través de un método explicativo racional, es cuando apareció lo que se puede entender por ciencia.

En su inicio, el pensamiento científico buscaba la explicación de los fenómenos naturales investigando las causas intrínsecas existentes en el hecho estudiado. En aquella época los filósofos intentaron encontrar una relación de causa y efecto, capaz de explicar la realidad de forma racional, sin apearse a causas externas. Desde una perspectiva científica, para evitar una



indefinida cadena causal, habría que abstraerse la causa primera (arquéé) que fuese el origen de todas las otras, todo para que no se perdiese la racionalidad.

Tal elemento primordial nos lleva a la idea de orden (existencia de una unidad en la multiplicidad) y de Cosmos, éste como realidad ordenada según ciertos principios racionales. Descubrir dicha realidad y sus principios sería justamente el objetivo de la ciencia.

El concepto de orden parece haber sido una de las bases para la idea de ciencia. La discusión sobre la veracidad de la efectiva existencia de un orden a ser descubierta por los métodos racionales de la ciencia perdió, en cierta forma, la importancia a causa de los avances experimentados por los hombres a lo largo de los tiempos.

Albergando la idea de Cosmos, cabe decir que el orden puede ser: 1) teórico o especulativo; y 2) práctico o normativo.

El orden teórico es aquel que se adquiere a través de la mera observación racional del hombre. La razón humana no realiza nada, apenas contempla lo que ocurre y, mediante un método racional que caracteriza el saber científico, acaba por descubrir el orden existente en el fenómeno estudiado. En otras palabras, el orden teórico no fue hecho por las manos del hombre. Éste apenas percibe la unidad que rige la multiplicidad analizada, como ocurre, cuando observamos los efectos que la fuerza gravitacional ejerce sobre los cuerpos en el espacio.

Ya el orden normativo tiene que ver con la unidad realizada por la razón humana. Y lejos de observarlo, el hombre establece el propio orden. Así podemos decir que la acción humana también puede ser realizada de forma racional.

En esta línea de raciocinio, nos basamos en la clasificación propuesta por Ampère (1775-1836) y desarrollada por Dilthey (1833-1911), que establece dos clases de ciencia, de la naturaleza y del espíritu<sup>75</sup>.

La llamada ciencia de la naturaleza estudia el mundo físico, intentando explicar los fenómenos naturales a través, principalmente, del principio de la causalidad, conforme a lo arriba expuesto. La ciencia del espíritu tiene por objeto el mundo del pensamiento y de la cultura, que se encuentra en el propio hombre, en su realidad histórica y social, como producto de su actividad. Aquí la ciencia intenta comprender tal orden socio-cultural.

Para los seguidores del concepto estricto de ciencia, solamente la natural se caracteriza como ciencia; o sea, apenas la explicación racional de la realidad física es ciencia, lo que dejaría fuera las de carácter espiritual.

Todo orden, sea el existente en la naturaleza o sea el creado por el hombre, es posible ser estudiado y analizado por un método racional. Por lo tanto, se hace ciencia tanto cuando se explica los fenómenos naturales, cuanto se comprende la realidad cultural del hombre.

---

<sup>75</sup> MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. Revista dos Tribunais. 26 ed. São Paulo. 2005, p. 90.

Tenemos que observar que las dos ciencias tienen objetivos diversos: una explica la realidad y la otra la desarrolla normativamente. Cada una de ellas satisface, o por lo menos intenta satisfacer, los intereses propios.

En términos jurídicos es un hecho que no se puede interpretar las reglas sin que tengan sintonía entre ellas, principalmente en las sociedades modernas, que no prescindan de un Estado Democrático de Derecho, consagrado por una Constitución.

De hecho, no se puede concebir un Derecho basado en normas creadas aleatoriamente en que la interpretación y aplicación sean hechas sin racionalidad donde prime la interpretación personal, en que las autoridades decidan en base a sentimientos subjetivos, privilegiando a sus amigos y minando a sus adversarios. En definitiva, buscando sus intereses en detrimento de los propios de la sociedad.

Valores como seguridad, igualdad y dignidad de la persona humana han de ser preservados por el Derecho. Y, por tanto, tienen que estar comprendidos de forma racional, dentro de la Ciencia. Ciencia del espíritu, por cierto, pero, Ciencia.

#### **2.2.1.2. SISTEMAS JURÍDICOS.**

Siguiendo con la idea de orden y de Ciencia Jurídica es oportuno hablar del concepto de sistema normativo. A pesar de la crisis sufrida por este concepto, resurgió en la segunda mitad del siglo XX. No se puede olvidar que

la noción de Derecho Objetivo sugiere un determinado tipo de sistema normativo.

Efectivamente, la idea original del sistema tiene que ver con reunión, conjunto ordenado de partes, relacionadas entre sí y puestas en mutua dependencia<sup>76</sup>.

Bajo el aspecto puramente formal, los requisitos necesarios para configurar un sistema son: independencia, perfección y coherencia.

La independencia del sistema tiene que ver con la autonomía de sus axiomas, lo que diferencia uno del otro.

La perfección consiste en que el sistema sea completo, capaz de responder a todos los problemas que puedan surgir dentro de su ámbito de aplicación. En otras palabras, un sistema jurídico debe solucionar todos los conflictos de intereses que surgen en una comunidad determinada, no siendo lícito, por ejemplo, al magistrado alegar ausencia de normas para decidir sobre un caso en concreto.

Por lo que respecta la coherencia, partiendo de la comprensión del sistema de Norberto Bobbio, de cuño positivista, se percibe que su unidad - ante la diversidad de normas existentes – se adapta al concepto escalonado de las normas de Kelsen. Lo que da unidad al sistema es el hecho de que todas las normas derivan de una, primera y fundamental, la cual debe ser observada

---

<sup>76</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 108.

por el Poder Constituyente originario. De igual modo, las normas inferiores deben estar en conformidad con la Constitución.

Además de esta unidad, el sistema no puede tener contradicción, lo que le obliga a contemplar reglas que solucionen posibles conflictos entre sus componentes. En términos de sistema jurídico, basado en un conjunto ordenado de normas, Bobbio<sup>77</sup> identifica tres remedios para sanear las antinomias (existencia de normas incompatibles en un ordenamiento jurídico), a saber:

1 – Criterio cronológico: prevalencia de la norma posterior (*lex posterior derogat priori*);

2 – Criterio jerárquico: prevalencia de la norma jerárquicamente superior (*lex superior derogat inferiori*);

3 –Criterio de la especialidad: prevalencia de la norma especial sobre la general (*lex specialis derogat generali*).

Además de observar los requisitos descritos arriba, el Derecho como sistema racional, también debe tener en cuenta el principio de la realidad, ya citado por Aristóteles, ya que de lo contrario, no cumple la finalidad básica de preservación de la paz social necesaria para que una determinada comunidad sobreviva y se desarrolle.

---

<sup>77</sup> BOBBIO, Norberto (trad.). *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB, 1995, p. 92.

Es por ello que se debe atender a la noción moderna de sistema. Todo sistema es diálogo en la medida que hay una entrada (input) y una salida (output), o sea, una constante realimentación del sistema. Las entradas (reivindicaciones y apoyos del medio exterior para el sistema) acaban por influir en las salidas (aquello que es producido por el sistema), y viceversa, caracterizando lo que se puede llamar de “feedback”.

De la misma forma, todo sistema jurídico, más allá de la racionalidad interna conseguida por sus reglas relacionales, hay que tener un proceso que realice la conexión entre este y la realidad social, sobre la cual debe provocar sus efectos<sup>78</sup>.

En este sentido, los principios jurídicos son fundamentales para la teoría del sistema jurídico. Efectivamente, las teorías pospositivistas se han destacado los principios jurídicos dentro de la teoría de los sistemas con el fin de perfeccionarlo y alejarlo de las limitaciones puramente positivistas. Más adelante trataremos los principios jurídicos en virtud de su enorme importancia para el desarrollo de esta tesis.

---

<sup>78</sup> En esta dirección, Jorge Zaffore asevera: “Que un estudio como el que proponemos parta del conocimiento objetivo – científico – es decir, metódica y rigurosamente expuesto y controlado. El derecho, a nuestro juicio, será democrático en la medida en que pueda revisar permanentemente en un orden abierto y en tal caso, en cuanto implica poder de selección de conductas, el fundamento del poder jurídico será el correlato del derecho-ciencia, que no es otro que vincular significación con realidad.

En otras palabras, su fundamento es la verdad en cuanto correspondencia entre la norma y la realidad humana involucrada, lo que no es otra cosa que la idea de justicia”. ZAFFORE, Jorge J. *Mass media: derecho y poder: ideología o conocimiento*. 1 ed. Rosario: Nova Tesis Editorial Jurídica, 2007, p. 121.

### **2.2.1.3. PRINCIPIOS JURÍDICOS.**

#### **2.2.1.3.1. CONSIDERACIONES INICIALES.**

Hay tres fases bien definidas de la evolución de los principios en el ámbito de Derecho: iusnaturalista, positivista y pospositivista.

Se constata que los principios han salido de la fase inicial iusnaturalista, que no les garantizaba normatividad jurídica, pasando por la inclusión en los códigos civiles en la etapa positivista, con el fin de subsidiar las leyes. Finalmente han ocupado un lugar destacado en el período pospositivista, adquiriendo así la naturaleza de norma jurídica junto a las reglas<sup>79</sup>. Hoy en día, los principios estructuran todo el ordenamiento jurídico, máxime si están reconocidos constitucionalmente. La naturaleza normativa, a su vez, les confiere efectividad, teniendo en cuenta su obligatoriedad.

#### **2.2.1.3.2. CONCEPTO Y FUNCIÓN.**

La palabra “principio” tiene varios significados. Genaro R. Carrió<sup>80</sup> ofrece ocho acepciones de principio. Por otro lado, Robert Alexy<sup>81</sup> diferencia los

---

<sup>79</sup> ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. 1 ed. Barcelona: Gedisa, 2004, p. 164.

<sup>80</sup> “1) núcleo básico, características fundamentales; 2) guía, orientaciones o indicaciones generales; 3) origen, fuente generadora, causa; 4) finalidades, objetivos, metas; 5) premisa, axioma, esencia, punto de vista inalterable para la argumentación; 6) verdad ética incuestionable, regla práctica de contenido evidente; 6) máximas, proverbios, aforismo, pedazos de sabiduría práctica del pasado que trae consigo el valor de la experiencia acumulada y el prestigio de la tradición; 8) pautas de segundo grado que orientan la aplicación de las reglas y se dirigen a los aplicadores del Derecho.”. CARRIÓ, Genaro R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2006, p. 207, 209 y 210.

<sup>81</sup> ALEXY, Robert. Op. Cit. p. 75.

principios de las reglas, afirmando que los primeros son mandatos de optimización, a medida que son:

“normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizados en diferente grado y que la medida de su realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas. Las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, a más de por las reglas, por los principios opuestos. Esto significa que los principios requieren ponderación. La ponderación es la forma característica de la aplicación de los principios”.

Además, las reglas son mandatos definitivos, que son aplicables o no a determinado hecho (regla del “todo o nada”). Así, una vez realizado el supuesto de hecho previsto en una regla se producirán las consecuencias jurídicas conforme sus prescripciones.

En otras palabras, los principios son normas de gran alcance que se desdoblan y se especializan en otros principios de menor alcance (aplicación más restringida) y en reglas en las diferentes ramas del Derecho que componen el ordenamiento jurídico<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Crisafulli, citado por Paulo Bonavides, define el principio como: “toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e portanto resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém”. BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 257.



Por otro lado, se constata que los principios sirven también para guiar y orientar la búsqueda del significado y extensión de una regla, es decir, sirven para su exégesis<sup>83</sup>.

A su vez, Genaro Carrió ha identificado estos dos aspectos de los principios jurídicos, afirmando que hay<sup>84</sup>: “los principios 1 (de interpretación) que consisten en las pautas de segundo nivel, indicando cómo se deben interpretar, aplicar y, a veces, complementar las reglas;” y “los principios 2 (de contenido) que son los propósitos, metas, objetivos de una regla o conjunto de reglas de un sistema, ciertas exigencias fundamentales de justicia y moral positivas y ciertas máximas o pedazos de sabiduría jurídicas tradicionales”.

Una de las críticas de Hart a la teoría de Dworkin se refiere a la separación entre principio y regla. Según el primero<sup>85</sup> la diferencia es que los principios son más amplios o generales que las reglas. En contra, se puede argumentar que no se trata del simple grado de aplicación y sí de un elemento que garantiza la coherencia y el carácter científico del sistema jurídico.

De hecho, la idea de que los principios son valores mayores desdoblados por el ordenamiento, al mismo tiempo que sirven de instrumentos para la interpretación de las reglas evita que tengamos un sumatorio de reglas

---

<sup>83</sup> En este sentido, Celso Antonio Bandeira de Melo afirma que el principio jurídico es un: “Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que dá por nome sistema jurídico positivo”. MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2003, p. 817.

<sup>84</sup> CARRIÓ, Genaro R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2006, p. 214 y 215.

<sup>85</sup> MARTÍNEZ, María Olga Sánchez. *Los principios en el derecho y la dogmática penal*. Madrid: Dykinson, 2004, p. 36.

incongruentes y antagónicas que inviabilice la realización de los bienes y derechos protegidos por la Carta Magna.

Una de las grandes contribuciones de Dworkin es justamente aproximar las normas jurídicas de los valores morales existentes en las sociedades, principalmente los dispuestos en la Constitución, al contrario de lo que fue sistemáticamente hecho por el positivismo jurídico.

El ficticio juez Hércules, creado por Dworkin, es capaz de desvelar el derecho preexistente en los casos difíciles para solucionarlos, alejándose de la discrecionalidad que le permite la creación del derecho nuevo. La capacidad de Hércules de encontrar la única respuesta correcta a los casos controvertidos se basa en el uso de los principios existentes, no se limita únicamente a las reglas vigentes<sup>86</sup>. Para Dworkin<sup>87</sup> si surgen algunos casos sobre los que el texto jurídico nada dice, o si las palabras están sujetas a interpretaciones opuestas, entonces: “es correcto preguntar cuál de las dos decisiones posibles en el caso mejor se ajusta a los derechos morales de fondo de las partes”.

Es muy importante resaltar que el modelo de principio y reglas es compatible con el Derecho Positivo. No estamos tratando de un modelo anti positivista y sí, pospositivista que reconoce la existencia del positivismo y garantiza su desarrollo, llegando a perfeccionar en la medida en que redefine la naturaleza y función de los principios en el conjunto normativo<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge: Harvard, 1986, p. 259.

<sup>87</sup> DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 15

<sup>88</sup> En este sentido, Dworkin afirma que: “É importante perceber que a legislação continua a exercer influência sobre a questão de quais direitos as partes detêm, no modelo centrado nos direitos, especialmente quando os direitos morais de fundo também exercem influência. Um juiz que segue a concepção do Estado de Direito centrada nos direitos tentará, em um caso controvertido, estruturar algum princípio que, para ele, capta, no nível adequado de abstração, os direitos morais das partes que se referem às questões discutidas no caso. Porém, ele não pode aplicar tal princípio a menos que este, como princípio, seja compatível com a legislação,

En resumen, bajo el aspecto del contenido, los principios son valores más abstractos que se desdoblán en normas menos generales (otros principios y reglas) por todo el ordenamiento jurídico. Por otro lado, bajo el prisma de la interpretación, los principios dictan el sentido de las reglas. Con esto se observa que los principios garantizan la lógica necesaria para que determinado conjunto de normas sea considerado un sistema normativo, al mismo tiempo que permite la conexión entre el Derecho aplicado y los valores morales vigentes en el seno de la comunidad.

#### **2.2.1.4. CONCEPTO E IMPORTANCIA.**

Recordemos que estamos siguiendo una línea de raciocinio que sitúa el Derecho como Ciencia; o sea, un orden basado en un sistema de normas que exige una cierta racionalidad entre sus partes y sus reglas relacionales. Tal sistema debe ser abierto, de forma que permita una constante interacción entre el mundo del ser y deber-ser, actualmente conseguido con el apoyo de los principios jurídicos.

Considerado así, se concluye que para no perder su carácter científico es necesario tener cuidado a la hora de identificar un componente del sistema. Todas sus partes están vinculadas por las reglas relacionales, desempeñando una función específica que culmina con el resultado del propio sistema. Así, el producto del todo es resultado de la suma del esfuerzo de las partes que trabajan en armonía en virtud de los preceptos que les vinculan mutuamente.

---

no seguinte sentido: o princípio não deve estar em conflito com os outros princípios que devem ser pressupostos para justificar a regra que está aplicando o com qualquer parte considerável das outras regras". *Ibíd.*

Es sabido que el desarrollo de cualquier ciencia solo es posible a través de la rigurosa identificación de los componentes del sistema y de sus reglas. Es necesario que se observe bien las características de las partes para saber cuáles son comunes y esenciales a unas de ellas, así como cuáles son meramente accesorias. De este modo se posibilita el agrupamiento e individualización de determinada categoría, diferenciándola de otra.

Además, identificada una categoría, la ciencia debe comprender como esta se relaciona con las otras, tanto horizontal, cuanto verticalmente; esto es, qué función ocupa dentro del todo. En este sentido, se desprende que la ciencia siempre clasifica los entes para poder estudiarlos con más propiedad, identificando sus características y situándolas en su lugar adecuado.

El trabajo previo del científico en la edificación del sistema es fundamental para su posterior aplicación, pues muchas veces es suficiente para el intérprete aprender las características del objeto estudiado para encuadrarlo, según lo que ya fue realizado por el primero.

Por ello no se arregla nada con una acción científica rigurosa a la hora de crear un sistema jurídico, si el exegeta no identifica con el mismo rigor en qué categoría se encuadra el objeto estudiado, para saber cómo se relaciona con las diversas partes del sistema. Hay que destacar que en los sistemas normativos la utilización del lenguaje es un componente muy importante para evitar encuadramientos y conclusiones erróneas por el intérprete.

Por todo lo expuesto arriba, ya se puede obtener la noción, importancia e identificación de la naturaleza jurídica de un determinado objeto.

Por naturaleza jurídica debe entenderse la esencia, la sustancia de un bien o ser. Buscar la naturaleza jurídica consiste en identificar el contenido esencial de determinado bien o ser para encuadrarlo según determinada clasificación, dentro de las diversas categorías existentes en el ordenamiento jurídico. En este sentido es valioso leer las lecciones de Plácido y Silva que nos dice que “naturaleza jurídica es la esencia, la sustancia o la complexión de las cosas”<sup>102</sup>, así como de Maria Helena Diniz según la cual, por naturaleza se entiende el “conjunto o esencia de un ser”<sup>103</sup>.

La STC 11/1981 del Tribunal Constitucional Español<sup>104</sup>, en su fundamento 8, trató sobre este tema, afirmando que:

“Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así.”

Importa destacar que, a diferencia de las ciencias naturales, el Derecho no se basa en un orden natural generado por voluntad ajena a los hombres. Es por ello que la labor de identificar la naturaleza jurídica solo tiene sentido en referencia a determinada clasificación jurídica, a fin de que una cosa o ser sea ubicada en su lugar adecuado por el ordenamiento jurídico.

---

<sup>102</sup> SILVA, P. *Vocabulário jurídico*. Forense. 24 ed. Rio de Janeiro. 2004, p. 944.

<sup>103</sup> DINIZ, M. H. *Dicionário jurídico*. Saraiva. São Paulo. 1998, p. 337.

<sup>104</sup> Disponible en: [http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/stc11\\_1981\\_df.html](http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/stc11_1981_df.html). Consultado en: 20.09.2015.

### 2.2.2. COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

El acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social tiene, evidentemente, la naturaleza de un derecho. De hecho, es fácil comprobar que este acceso es un derecho fundamental ya que constituye en un bien jurídico constitucional, según señala Peter Häberle<sup>105</sup>. Desde otro enfoque, la posibilidad de que los grupos accedan a los medios de comunicación social es un interés jurídicamente protegido (bien jurídico) expresamente por las constituciones de algunos países. No se trata de una obligación moral, sino jurídica, puesto que su eventual incumplimiento puede ser corregido a través de la intervención del Poder Judicial.

La dignidad de la persona humana, por otro lado, sirve como base para la justificación moral del derecho de acceso una vez que este tipo de derecho acaba por realizar la libertad de conciencia. En efecto, cuanto mayor es la diversidad de ideas e informaciones que circulan en la sociedad a través de los medios de comunicación social, mayor será también la autonomía de las personas para que ejerzan sus innumerables libertades. No quedan dudas de que este tipo de derecho contribuye a la efectividad de la dignidad de la persona humana una vez que ésta le sirve de justificativa moral, lo que le otorga el rasgo diferencial necesario para caracterizarlo como derecho humano.

Por otro lado, llama la atención el hecho de que el derecho de acceso se ha positivado en capítulos reservados específicamente a los derechos y libertades fundamentales, conforme se puede observar en las Constituciones

---

<sup>105</sup> HÄBERLE, Peter; ARROYO, César Landa. *La libertad fundamental en el estado constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1997, p. 59.

de Portugal, España, Rumanía, Ecuador y Paraguay. Esto es un indicador que evidencia su naturaleza de derecho fundamental<sup>106</sup>.

### **2.2.3. COMO GARANTÍA FUNDAMENTAL.**

Según hemos concluido en el apartado anterior, el acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación constituye un derecho fundamental. Así pues, en este punto, cabe cuestionar si este derecho también puede ser enmarcado como una garantía fundamental.

Como ya hemos comentado, el derecho y la garantía no se confunden y deben, pues, tener tratamientos distintos. Ahora bien, esto no excluye la posibilidad de que un derecho también posea la naturaleza jurídica de garantía. Desde luego, habrá situaciones donde, de manera clara, podremos distinguir el derecho de la garantía, aunque puede darse el caso de que un determinado interés protegido por la norma tenga una doble naturaleza: es decir, puede ser derecho y garantía a la vez. Adoración Castro Jover<sup>107</sup>, por ejemplo, señala que “Sin embargo, el derecho de acceso no es solo un derecho fundamental sino también garantía institucional.”.

El derecho de acceso posee tres fundamentos: libertad de conciencia, pluralismo e igualdad material. Si lo consideramos desde el punto de vista de la práctica de la libertad de conciencia, concluimos que, en efecto, estamos ante

---

<sup>106</sup> José Esteve Pardo está de acuerdo con este criterio y afirma que la: “regulación del derecho de acceso deberá contenerse en la ley orgánica al tratarse de un derecho fundamental por su ubicación en el texto constitucional (título I, Capítulo II, sección 1ª.) siendo este derecho, como ya se ha dicho, el propio derecho de expresión en los medios dependientes del Estado y muy particularmente en la televisión”. PARDO, José Esteve. *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*. Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 148.

<sup>107</sup> JOVER, Adoración Castro. *Contribución al estudio del derecho de acceso a los medios de comunicación*. Revista “Documentación Jurídica”. Madrid: Secretaría General Técnica, 1992, Tomo XIX, octubre-diciembre, p. 69.

un derecho. Efectivamente, el grupo social pone en práctica una aptitud que le otorga el ordenamiento jurídico; esto es, el ejercicio de sus libertades de pensamiento, expresión e información.

Por otra parte, debe reconocerse que el acceso también sirve para garantizar la existencia del pluralismo de ideas e informaciones, fundamental para el mantenimiento y desarrollo de un Estado Democrático de Derecho. En este sentido, no sería incoherente significar que el acceso es una garantía fundamental de la propia democracia, que se obtiene cuando se preserva el pluralismo ideológico e informativo. Se trata de una garantía institucional porque el acceso asegura la práctica de derechos fundamentales.

La preservación del pluralismo e del Estado Democrático de Derecho también garantiza la dignidad de la persona. Así, además de servir como justificación moral, la dignidad de la persona es garantizada a través del libre ejercicio del derecho de acceso por los grupos sociales.

En otras palabras, la garantía institucional corresponde a la dimensión objetiva de la doble naturaleza que poseen los derechos contenidos en art. 20 de la Constitución Española. Sobre este tema, Pérez Luño<sup>108</sup> aclara que

“En el horizonte del constitucionalismo español actual los derechos fundamentales desempeñan una doble función: en el plano subjetivo siguen actuando como garantías de la libertad individual, si bien en este papel clásico se aúna ahora la defensa de los aspectos sociales y subjetivos de la subjetividad, mientras que en el plano objetivo han asumido una dimensión institucional a partir de la cual su contenido debe funcionalizarse para la consecución de los fines y valores constitucionalmente proclamados”.

---

<sup>108</sup> LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 2 ed. Madrid: Tecnos, 1986, p. 25.



El Tribunal Constitucional español (STC 206/1990, fundamentos 6)<sup>109</sup> se pronunció al respecto puntualizando:

“El art. 20 C.E., además de los derechos subjetivos de expresión de información, garantiza el derecho de todos a recibir información y tiene una dimensión de garantía de una institución fundamental cual es la opinión pública libre, que trasciende a lo que es común y propio de otros derechos fundamentales”.

Así hay que concluir con la existencia de una dimensión objetiva del derecho de acceso, hecho que, consecuentemente, no llega a neutralizar su naturaleza subjetiva. El acceso se constituye, simultáneamente, en la propia práctica de la libertad de conciencia (derecho), así como, en una garantía institucional que salvaguarda el pluralismo ideológico e informativo que, a su vez, sirve de base para el Estado Democrático de Derecho.

#### **2.2.4. COMO DERECHO DE PRESTACIÓN.**

Una de las hipótesis auxiliares de investigación de este estudio es que el derecho de acceso es un derecho de prestación. Esta cuestión no es tan sencilla como pueda parecer a primera vista, dado que la doctrina todavía no ha llegado a un consenso sobre el tema.

En realidad, estamos delante de tres líneas doctrinales<sup>110</sup>: para unos, el derecho de acceso es un derecho individual; para otros, es un derecho de

---

<sup>109</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1631>. Consultado en: 17.06.2015.

prestación; y una tercera posición lo conciben como derecho subjetivo que requiere algunas prestaciones del Estado.

La mayoría de los autores españoles están de acuerdo con la naturaleza subjetiva del derecho de acceso. Además, la doctrina francesa sigue igual orientación<sup>111</sup>.

Es cierto que la libertad de expresión en sentido amplio es típicamente una libertad negativa, pues fue reconocida junto con los demás derechos de primera dimensión conquistados por la burguesía en el siglo XVIII, según hemos visto en la evolución histórica comentada anteriormente. Además, constituye una libertad cuyo gozo debe estar lejos de la interferencia del Estado. Si se considera el derecho de acceso exclusivamente desde el punto de vista del ejercicio de la libertad de expresión e información, llegaremos a la conclusión de que el primero tiene la misma naturaleza de la segunda, es decir, ambos son reconocidos como derechos de no interferencia.

También hay que destacar una clara preocupación en algunos autores para evitar que la voluntad de la colectividad prevalezca sobre la voluntad del individuo o de las minorías<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> A tenor de este debate, Adoración Castro Jover esclarece que en: “la determinación de la naturaleza del derecho de acceso, si tenemos presentes los Ordenamientos de nuestro entorno, se advierte una oscilación que va desde una concepción individualista a una concepción funcional. La primera pone el acento en la importancia del ejercicio de este derecho como derecho fundamental de los individuos o grupos; la segunda acentúa su carácter funcional haciendo ver la importancia que tiene como interés público”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 65.

<sup>111</sup> Según Castro Jover: “en la doctrina francesa parece aceptada sin discusión su naturaleza de derecho subjetivo, al referirse a él como el derecho de antena”. *Ibíd.* p. 62.

<sup>112</sup> De la Quadra Salcedo (Apud Adoración Castro Jover) plantea una interesante crítica, pues argumenta que: “La doctrina española, frente a la posición mayoritaria sostenida en la doctrina italiana, afirma el carácter subjetivo en cuanto referido a las personas a quienes reconoce el ejercicio del derecho de acceso frente al carácter funcional que la categoría de interés legítimo parece darle a esa figura en el Derecho Italiano. Una crítica a esta concepción se encuentra en QUADRA SALCEDO que a propósito de la intervención pública en los medios de comunicación

Aunque reconociendo la función pública que desempeñan los medios de comunicación social, este criterio se mantiene fiel a la idea de que el derecho de acceso es un derecho individual. Solo algunos autores reconocen la posibilidad del Estado prestar algunas actividades, sin que ello pueda desnaturalizar su condición de derecho de libertad<sup>113</sup>.

En realidad, la concepción subjetiva del derecho de acceso de la doctrina española está incisivamente fundamentada en la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España. Numerosos autores justifican sus conclusiones en las decisiones adoptadas por el Alto tribunal. Al citar sus sentencias, terminan por reconocer el derecho de acceso como un derecho de libertad que posee prestaciones colaterales. Montoro Fraguas<sup>114</sup> y Polo Sabau<sup>115</sup>, por ejemplo, llegan a esta conclusión, puesto que aquél cita las STC 6/81, 86/82 y 53/85, éste se basa en las STC 6/81, 86/82 y 63/87.

Por otro lado, una parte de la doctrina española reconoce la naturaleza de prestación del derecho de acceso. Guillermo Escobar<sup>116</sup>, por ejemplo, señala

---

radiotelevisivos, sostiene que al afirmar la legitimidad constitucional de la intervención pública no se trata en absoluto de sustituir la concepción de la libertad de expresión como derecho fundamental de la persona por una visión puramente funcional de dicha libertad, y añade, el reconocimiento de la libertad no puede hacerse solo y ni siquiera fundamentalmente porque cumpla ese papel social sino porque es un atributo del individuo, de la persona humana, indispensable para su pleno desarrollo y para la efectividad de su dignidad individual. Olvidar eso y defender una concepción funcional supone, dice el autor, dejar en manos de propia sociedad el derecho del individuo aislado o de las minorías a expresarse si se entendiese democráticamente que es innecesario el uso de la libertad de expresión por esas minorías". *Ibíd.* p. 67.

<sup>113</sup> En este sentido, María Llamazares Calzadilla afirma que: "En cuanto derecho fundamental el derecho de acceso exige una actuación positiva del Estado puesto que su ejercicio requiere la utilización de los medios de comunicación social de titularidad pública. Cabe afirmar, por tanto que, sin llegar a la categoría de derecho de prestación, el derecho de acceso tiene un alto grado de contenido prestacional". CALZADILLA, María Cruz Llamazares *Op. Cit.* p. 198-199.

<sup>114</sup> FRAGUAS, Antonio Montoro. *Op. Cit.* p. 172 y 173.

<sup>115</sup> SABAU, José Ramón Polo. *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*. Madrid: CEPC, 2002, p. 62 a 67.

<sup>116</sup> ROCA, Guillermo Escobar (coord.). *El derecho de la televisión: situación y perspectivas en la comunidad de Madrid*. Madrid: Dykinson, 2004, p. 107.

que la redacción del artículo constitucional confirma la naturaleza de prestación del derecho subjetivo de acceso.

Reforzando esta tendencia debe distinguirse entre la libertad de expresión en sentido amplio y el derecho de acceso. A pesar de la estrecha relación entre estos derechos, es importante hacer hincapié que estamos frente a derechos con características diferentes. Efectivamente, están previstos en disposiciones constitucionales diversas (como ejemplo podemos citar los art. 20.1 y 20.3 de la Constitución de España) y alcanzaron reconocimiento jurídico en distintos momentos.

Si con respecto a la libertad de expresión en sentido amplio no hay discusión sobre su naturaleza jurídica de derecho individual, no se podrá decir lo mismo en relación al derecho de acceso. No obstante, ambos presentan la doble naturaleza de los derechos fundamentales (subjetiva y objetiva).

Para descubrir la naturaleza jurídica del derecho de acceso, dado que estamos delante de una ciencia, debemos analizar primero sus características para después encuadrarlo en una de las categorías existentes (individual o de prestación). Para tanto, debemos utilizar el cuadro comparativo expuesto en el capítulo anterior. A continuación, haremos tal tarea.

#### **2.2.4.1. EL TITULAR DEL DERECHO DE ACCESO.**

Ya hemos señalado que el número de medios de comunicación social es limitado por cuestiones económicas o políticas. Impedimentos que evidencian

la imposibilidad participativa de los individuos en la programación diaria de tales medios.

La democratización de los medios de comunicación requiere un ofrecimiento de espacios a los grupos para que puedan poner de manifiesto su ideología e informar los hechos que consideren importantes para sus intereses. El vertiginoso aumento de la población mundial, asociado a las complejas interacciones sociales que ocurren cotidianamente, termina privilegiando los grupos sociales. Los intereses individuales, muchas veces, solo pueden ser alcanzados a través de los grupos que reúnen los objetivos comunes de sus integrantes. No se trata de subyugar el individuo a favor del ente colectivo, sino de reconocer que, en la actual coyuntura, muchas veces, solo se puede garantizar los derechos subjetivos a través de la protección de los intereses de las organizaciones sociales. La autonomía individual, sin embargo, seguirá existiendo en algunas circunstancias, pero compartirá su lugar con los objetivos comunes perseguidos por ciertos grupos.

Esto ocurre no solo con respecto al acceso a los medios de comunicación sino también en diversas áreas de la sociedad actual. El Parlamento, por ejemplo, es formado por partidos que convergen el interés de diversos grupos sociales. Las leyes aprobadas resultan del conflicto de fuerzas que los grupos desencadenan en el ámbito de los parlamentos. Cuando la ley beneficia a un grupo, en realidad, está atendiendo a los intereses de las personas que lo integran. En este sentido, notamos que el propio sistema democrático es el resultado del juego de poderes ejercidos por los grupos, pero no por los individuos.

Según este razonamiento, entendemos que la única forma de democratizar los medios de comunicación es concediendo oportunidad a los

grupos que se encuentran presentes en una determinada sociedad. Adoración Castro Jover<sup>117</sup> señala que:

“Limitación que hay que entender referida al ejercicio del derecho no al derecho mismo y que tiene su fundamento en la naturaleza limitada de los medios a través de los que debe ejercitarse...se desprende lo siguiente: 1) En lo que se refiere a los sujetos el acceso se limita a los grupos y, en consecuencia, quedan excluidos los individuos”.

La lectura del art. 20.3 de la Constitución Española<sup>118</sup> nos permite observar que el derecho de acceso considera a los grupos como sujeto activo, lo que excluye los individuos. De hecho, en una interpretación meramente literal, se verifica que el constituyente, de modo claro y directo, intentó garantizar **“el acceso a dichos medios de los grupos sociales”**. No hay posibilidad, pues, de incluir a las personas naturales como titulares del derecho de acceso. Si un vehículo de comunicación abriera su programación a las personas físicas, ciertamente no lograría atender sus exigencias informativas a causa de su limitación temporal. Con este proceder, fácilmente serían identificados casos de infracción al principio de la igualdad, pues resulta obvio que la mayoría de los ciudadanos no conseguirían acceso a los medios de comunicación.

Por otro lado, parece claro que la satisfacción de los objetivos de los grupos se muestra más funcional y termina alcanzando mejor los intereses individuales de sus miembros. Es más fácil, por lo tanto, hacer viable el acceso a los colectivos para salvaguardar el principio constitucional de la igualdad.

---

<sup>117</sup> JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 72.

<sup>118</sup> “La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.”

María Llamazares Calzadilla<sup>119</sup> citando el art. 24 del derogado E.R.T.V. – que sigue la estela constitucional-, no duda recalcar que la contundente referencia a los grupos, excluye implícitamente a los individuos.

No hay duda, pues, que el titular del derecho de acceso es el grupo, como asociación de personas con objetivos comunes, excluyendo a los individuos considerados aisladamente. Todo ello sin perjuicio de que la libertad de expresión e información pertenecen a los individuos y a los grupos, pero el derecho de acceso es exclusivo de estos.

#### **2.2.4.2. DIMENSIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.**

Otro aspecto importante para el reconocimiento y diferenciación del derecho civil y del social de acceso es la dimensión de sus preceptos, conceptos éstos ya desarrollados.

El art. 20.3 de la Constitución española inicia su reconocimiento con la siguiente frase: “La ley regulará...”, así no es difícil apreciar que el constituyente no proporcionó todos los elementos del derecho de acceso de modo que pudiera ser ejercido sin la necesidad de una norma de desarrollo. No fue suficiente, pues, la simple previsión. Queda claro el mandato constitucional de una vertebración normativa posterior que formalice extremos de su ejercicio<sup>120</sup> o de la interpretación efectiva de “grupo significativo”.

---

<sup>119</sup> CALZADILLA, María Cruz Llamazares Op. Cit. p. 201.

<sup>120</sup> En esta dirección, Polo Sabau reconoce que: “Nuestro constituyente dirigió un expreso mandato al legislador, destinado a desarrollar normativamente el régimen de ejercicio del derecho de acceso a los medios de comunicación de los grupos sociales y políticos significativos”. SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 61.

Este autor, igualmente, antes de concluir que estamos ante un mandato dirigido al legislador, aleja la posibilidad de encuadrarlo como derecho fundamental perfecto, cuya operatividad resulta directamente de la constitución, sin necesidad de intermediación del legislador ordinario.

Aquí se observa claramente que no se puede confundir la libertad de expresión en sentido amplio con el derecho de acceso. La primera está encuadrada en la categoría del derecho fundamental perfecto porque el art. 20.1 de la CE ya determinó que “reconoce y protege” tales derechos. La simple previsión constitucional ya hace viable su ejercicio por todos los individuos. No es necesaria una ley posterior que especifique cuál ha de ser el contenido de esta libertad, así como la forma que puede ser ejercida. Sin embargo, el derecho de acceso no podrá ser ejercido adecuadamente mientras no haya norma dispositiva que lo desarrolle. Así, para que este derecho pueda ser ejecutado será necesario que haya la intermediación del legislador.

Tanto es la necesidad de intermediación legislativa que el Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de titularidad estatal de 4 de Febrero 2005 reconoció que la falta de normalización no hizo viable una aplicación del derecho de acceso de forma efectiva y sistemática<sup>121</sup>. La vigente Ley de la Corporación de la RTVE, de titularidad estatal, basada en este informe, desarrolla la omisión a través del art. 28, que es un precepto más acorde con el mandato constitucional del Derecho de acceso<sup>122</sup>. Además, en la

---

<sup>121</sup> FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 202.

<sup>122</sup> “Artículo 28. Pluralismo y derecho de acceso.

1. La Corporación RTVE asegurará en su programación la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española.

2. El derecho de acceso a través de la Corporación RTVE se aplicará:

a. De manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTVE.

b. De manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión con formatos diversos, tiempos y horarios, fijados por el Consejo de Administración de la Corporación oído el Consejo Asesor y conforme a lo establecido en la legislación general audiovisual.



configuración del Estado de las autonomías, también se observa que hay leyes autonómicas de las Comunidades que regulan el derecho de acceso en sus respectivos territorios<sup>123</sup>.

A tenor de lo expuesto, solo se puede llegar a una conclusión: la dimensión del precepto constitucional que instituye el derecho de acceso es objetiva, lo que significa una exigencia de desarrollo normativo posterior al trabajo del constituyente para que el derecho pueda ser ejercido.

#### **2.2.4.3. ACTITUD DEL PODER PÚBLICO.**

No podemos sustraernos al hecho de que, a veces, no es tan sencillo clasificar un determinado tipo de derecho como individual o social, ya que hay que tener en cuenta que muchos derechos individuales exigen una cierta prestación de los Poderes Públicos para que puedan ser ejercidos. Esto se debe al hecho de que difícilmente habrá un derecho de no interferencia que requiera únicamente una abstención del Poder Público. Lo que sí es más común es la exigencia de conductas activas del Estado. Un ejemplo es la libertad de circulación del individuo que exige que el Gobierno construya un conjunto de carreteras para posibilitar el tráfico de vehículos de transporte.

En este sentido, son interesantes las palabras de María Roig<sup>124</sup> que, al razonar sobre la dificultad de establecer fronteras visibles entre los dos tipos de

---

3. Las sociedades de la Corporación prestadoras del servicio público de radio y televisión garantizarán la disponibilidad de los medios técnicos y humanos necesarios para la realización de los espacios para el ejercicio del derecho de acceso.

4. El Consejo de Administración de la Corporación RTVE aprobará las directrices para el ejercicio del derecho de acceso, previo informe favorable de la autoridad audiovisual.”. Disponible en: [http://www.rtve.es/files/70-9847-FICHERO/Ley\\_radio\\_television\\_estatales.pdf](http://www.rtve.es/files/70-9847-FICHERO/Ley_radio_television_estatales.pdf). Consultado en: 17.06.2015.

<sup>123</sup> En el capítulo cuarto, presentaremos un cuadro de las leyes que regulan la actividad de radiotelevisión pública en las Comunidades Autónomas de España.

derechos, notó una continuidad axiológica entre ambos. Según ella, esta continuidad se debe al hecho de que ambos derechos fundamentales se destinan a garantizar la libertad y la igualdad de las personas en sus aspectos formal y material. Pero, si no hay un claro límite entre los derechos civiles y sociales, ¿por qué debe mantenerse estas dos categorías de derechos humanos, diferenciándolas una de la otra? María Roig también nos ofrece respuesta a esta pregunta, afirmando que se trata de la sustitución de la concepción formal de Derecho por una concepción material<sup>125</sup>.

En primer lugar, tal respuesta nos remite a lo que hemos dicho en el primer capítulo de este trabajo donde señalamos la importancia de la clasificación para el Derecho. En la medida que se establezcan unas adecuadas categorías jurídicas, sus diferencias y reglas relacionales, mayor será el carácter científico del Derecho.

En segundo lugar, también nos lleva a la necesaria definición sobre qué tipo de Estado incorporan las Constituciones de los países que han reconocidos expresamente el derecho de acceso<sup>126</sup>: ¿el liberal o el social de derecho? La naturaleza jurídica del derecho de acceso solo puede ser revelada a través de los valores que orientan el contenido y el significado de la norma

---

<sup>124</sup> “La adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos sociales tiene un valor ordenatorio y clasificatorio, pero una conceptualización más rigurosa lleva a admitir un continuum de derechos en el que el lugar de cada derecho está determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen...Ninguno de los niveles de obligaciones (de respecto, protección y satisfacción) puede caracterizarse únicamente a través de las distinciones obligaciones positivas/obligaciones negativas u obligaciones de resultado/medio.”. ROIG, María José Añón & AÑÓN, José García (coord.). *Lecciones de derechos sociales*. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, p. 72.

<sup>125</sup> “La distinción refleja la existencia de un modelo o matriz político-ideológicas de regulación jurídica que se superpone al modelo liberal y porque permite, además, situar en el contexto histórico la forma en que han sido conceptualizados y positivados los distintos derechos...en los sistemas jurídicos se ha sustituido una concepción formal del Derecho por una concepción material. La materialización del Derecho es una fórmula polisémica y genérica que quiere dar cuenta de la progresiva orientación de las normas estatales hacia valores sustantivos y su extensión a esferas ampliadas de la vida social”. *Ibíd.* p. 74-75.

<sup>126</sup> Es decir, Portugal, España, Rumanía, Chipre, Ecuador y Paraguay.

que lo regula. Como se verá en el estudio comparado del próximo capítulo, estos seis países han adoptado el Estado Social y Democrático de Derecho.

Efectivamente, la Constitución de 1978, con el apoyo de otros gobiernos democráticos de la época, acogió los valores del Estado Social de Derecho. Esto se puede comprobar con la simple lectura del art. 9.2 de dicha Constitución<sup>127</sup> que afirma su compromiso con la igualdad material. De hecho, este artículo resume el propio Estado Social de Derecho. Aspecto éste que el constituyente pone de manifiesto al inicio de la Carta, lo que puede haber sido intencionado, ya que la sistemática constitucional recomienda que los valores superiores (más abstractos) se ubiquen en el inicio con el objeto de que se extiendan por todo el resto de la Carta y por las leyes que la desarrollan. Tales normas son denominadas normas-principios, verdaderas bases de todo el ordenamiento jurídico, que orientarán la interpretación de las demás normas.

En esta línea de razonamiento, se pone al descubierto que la naturaleza jurídica del derecho de acceso contemplado en el art. 20.3 de la Constitución de España tiene una innegable influencia del valor social vertido en el art. 9.2 de esta Carta Magna. El artículo 28.3 de la ley de la radio y la televisión de titularidad estatal (nº 17/2006 de 5 de junio), al garantizar la disponibilidad de los medios materiales y humanos estatales para la realización de los espacios, muestra la preocupación del legislador de remover los obstáculos económicos de los grupos sociales que no disponen de condiciones para hacer sus programas, lo que comprueba que estamos delante de un derecho de prestación.

---

<sup>127</sup> “Artículo 9.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>. Consultado en: 17.06.2015.

Por su parte, los constituyentes de Ecuador (art. 1)<sup>128</sup>, Paraguay (art.1)<sup>129</sup>, Portugal (art. 2)<sup>130</sup> y Rumania (art. 1.3)<sup>131</sup> también dejaron claro la adopción del Estado Social y Democrático de Derecho.

Ahora bien, la pregunta que se presenta oportuna en este momento es ¿si el derecho de acceso estará resguardado mediante una mera actitud de abstención del Estado o si hay obstáculos reales que necesitan ser removidos para su plena eficacia? En otras palabras, ¿el derecho de acceso se consigue a través del modelo liberal o social de derecho?

---

<sup>128</sup> “Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio.”. Disponible en: <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf>. Consultado en: 15.08.2013.

<sup>129</sup> “Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO

La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.”. Disponible en: [http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf). Consultado en: 15.08.2013.

<sup>130</sup> “Artigo 2.º

(Estado de direito democrático)

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”. Disponible en: <https://dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa>. Consultado en: 17.08.2013. Consultado en: 15.08.2013.

<sup>131</sup> “Artículo 1. El Estado Rumano.

(1) Rumania es un Estado nacional, soberano e independiente, unitario e indivisible.

(2) La forma de gobierno del Estado Rumano es la Republica.

(3) Rumania es un Estado de derecho, democrático y social, en el cual la dignidad del ser humano, los derechos y las libertades de los ciudadanos, el libre desarrollo de la personalidad humana, la justicia y el pluralismo político representan valores supremos y se garantizan.”. Disponible en: <http://www.nhq.ro/constitucion-de-rumania-en-espanol>. Consultado en: 17.08.2013

Ya hemos señalado que los medios de comunicación social están concentrados en las manos de grandes capitalistas y las del Estado, debido a la necesidad de significativas inversiones de capital para crearlos y mantenerlos. Además, hay que ponderar también la barrera política que significa la autorización del Poder Público para operar. Así, el número escaso de medios de comunicación nos lleva a percibir que la posibilidad de emitir mensajes en el mercado de ideas e informaciones está circunscrita a pocas personas.

El acceso a los medios de comunicación de los individuos es esporádico, y suele estar siempre controlado por los propietarios de estos medios. A los grupos también se les nota esta dificultad de acceso.

Sin embargo, los grupos que no poseen caudal económico o político, en efecto, quedarán al margen del acceso proporcionado a los otros. Lo que se pretende destacar es la clara desigualdad existente entre los diversos grupos sociales que componen las sociedades modernas. Queda claro también que algunas asociaciones consiguen acceso a los medios de comunicación y otras no. Todo lo anterior nos permite constatar que el Poder Público debe actuar en el mercado de la comunicación social para garantizar, de forma concreta, que los grupos sociales menos favorecidos puedan, en igualdad de condiciones, también difundir sus mensajes.

Como ejemplo de eso, podemos citar las asociaciones religiosas en Brasil, donde tanto la iglesia católica como las protestantes poseen redes nacionales propias de radio y televisión para difundir sus ideas e informaciones. Por otro lado, existen diversos grupos que difícilmente consiguen espacio para difundir sus mensajes. Dichos grupos solo tendrán oportunidad de exponer sus ideas y noticias para el resto de la sociedad si adquieren autorización del

Estado para crear un medio de comunicación u obtienen la anuencia de los propietarios de los medios de comunicación ya existentes.

Además, ha de tenerse presente que en Brasil no hay previsión legal para el derecho de acceso de los grupos sociales, la previsión que sí se contempla hace referencia únicamente a los partidos políticos. En este sentido se observa que el Estado Brasileño siempre se ha mantenido en una posición de inercia con respecto al derecho de acceso de los grupos sociales. Esta falta de imposición en la libertad de expresión e información de los medios de comunicación social no ha propiciado el desarrollo del ejercicio del acceso de los grupos sociales, así como tampoco proporcionó la democratización de estos medios.

La postura liberal adoptada por Brasil indica que los propietarios de los medios de comunicación no facilitarán la necesaria democratización del mercado de ideas e informaciones por si solos. Será necesaria la adopción de una postura intervencionista, en los parámetros permitidos en la Carta Magna, de tal manera que el Estado brasileño remueva los obstáculos para que los diversos grupos que componen su sociedad puedan ejercer con garantías el libre ejercicio de sus libertades comunicativas. Artemi Rallo<sup>132</sup> llega a esta misma conclusión al afirmar que:

“Pobre efecto el atribuido al derecho de acceso – a través de la ‘poco comprometedora fórmula’ del derecho a no impedir el ejercicio del derecho – y obvia constatación del alcance prestacional del derecho – obligación del legislador a promover dicho acceso... Pero también de la articulación de los medios que garanticen su naturaleza prestacional y de satisfacción a los mandatos constitucionales (art. 9.2 CE)”.

---

<sup>132</sup> LOMBARTE, Artemi Rallo. Op. Cit. p.149 y 188.

En otras palabras, el Estado Liberal de Derecho es incapaz de garantizar el pluralismo ideológico e informativo necesario para preservar la dignidad de la persona humana. Por otro lado, es fácil percibir que el Estado Social de Derecho está más preparado para garantizar este pluralismo, siendo cierto que el derecho de acceso de los grupos sociales se muestra como uno de los instrumentos necesarios para disminuir las gigantescas diferencias que efectivamente existen entre los grupos de una determinada comunidad.

Esto significa que el Poder Público tendrá que actuar **en el** mercado de la comunicación social, creando medios de comunicación, y **sobre el** mercado, regulando la actividad de todos los entes involucrados para garantizar el acceso de los grupos sociales<sup>133</sup>.

Aparte de esta evidente necesidad del Estado de actuar en el mercado de ideas para garantizar condiciones materiales de igualdad entre los grupos y, por ende, entre las personas, habrá que considerar otro punto a favor de la naturaleza de prestación del derecho de acceso. Se trata de la función preponderante de este derecho.

Hemos puesto de relieve en el primer capítulo que la naturaleza de una cosa puede ser lograda a través de la identificación de sus características y de la función que ésta desempeña en el sistema. Estas características del derecho de acceso ya han sido comentadas anteriormente: el titular del derecho son

---

<sup>133</sup> Guillermo Escobar corrobora este criterio afirmando que: “Ni siquiera sabemos a ciencia cierta si estamos en presencia de un derecho subjetivo prestacional de determinados grupos o de una mera norma de mandato a los poderes públicos, que obligaría a éstos a dar entrada (p. ej., mediante un tratamiento informativo plural), a dichos grupos (una especie de acceso indirecto), pero sin que éstos pudieran exigir directamente un determinado espacio en antena. En principio, la necesidad de dotar de la mayor eficacia a la norma parece obligar a considerar la presencia de un derecho subjetivo prestacional, establecido constitucionalmente para la mejor garantía del pluralismo, lo que lo dota de un singular carácter objetivo”. ROCA, Guillermo Escobar (coord.). Op. Cit. p. 106.

grupos y no individuos; la dimensión de sus preceptos constitucionales es objetiva; y es necesaria una postura activa del Estado sobre el mercado de la comunicación social.

Por lo se refiere a la función, es interesante reflexionar en este punto sobre si el acceso sirve mucho más a la necesidad pura y simple de difundir las ideas de los individuos a través de los grupos o si su función más importante es el resguardo del pluralismo ideológico y de la información.

En realidad, la libertad de expresión e información se refiere al derecho fundamental del individuo de poder compartir sus pensamientos. Es algo natural que una persona quiera difundir sus ideas a otras personas. Cualquier Estado que interfiera en este derecho natural estará dañando la dignidad de la persona humana.

Aunque un ciudadano tenga el derecho a difundir sus ideas a los demás, este derecho no llegará a exigir que gran parte de la sociedad las conozca a través de los medios de comunicación social. Ciertamente, no será ésta la función más importante del derecho de acceso; es decir, permitir que las ideas de una persona o grupo lleguen al conocimiento de los demás para que aquéllos puedan obtener cualquier tipo de satisfacción particular (orgullo, conseguir cualquier ventaja económica, etc.). Es cierto que la posibilidad de difundir sus mensajes propicia la supervivencia y hasta el mismo el desarrollo de un grupo, así como, incluso, beneficioso para el desarrollo de una determinada sociedad, pero esto, por sí solo, no justifica la existencia del derecho de acceso.



La función principal del acceso a los medios de comunicación será la de pluralizar el debate de ideas e informaciones en el ámbito del mercado de la comunicación social. Así, a diferencia de los grupos que buscan sus propios intereses al acceder a las programaciones de los medios de comunicación, lo que se busca es la diversificación ideológica e informativa con vistas a permitir que los individuos usuarios de los servicios de comunicación puedan decidir sus vidas con más autonomía y dignidad. En otras palabras, la dimensión institucional prepondera en este derecho<sup>134</sup>.

En definitiva, se nota que, a partir de las características y la función principal comentadas anteriormente, se concluye que el derecho de acceso es un derecho de prestación, y no un derecho de libertad. De hecho, estamos ante un derecho destinado solo a los grupos, cuyo desarrollo necesita de actividad legislativa intermediaria. Además de esto, las condiciones desiguales a las que están sometidos los grupos sociales demandan una actuación positiva del Estado. Si actúa así, el Poder Público cumplirá con la principal misión del derecho de acceso, a saber: pluralizar el debate respecto de las ideas y noticias que surgen cotidianamente en nuestro planeta.

---

<sup>134</sup> Adoración Castro Jover aclara esta cuestión al afirmar que: “Unos lo consideran un interés legítimo, calificación que se basa en la afirmación de una debilitación del derecho subjetivo de libre manifestación del pensamiento frente al interés público a una completa información radiotelevisiva. Dicho de otro modo la indiscutible matriz individual del derecho de acceso vendría modificada respecto a la finalidad que con él se persigue en el sentido de que adquiriría mayor relieve respecto del interés individual a la libre manifestación del pensamiento el interés de la colectividad. Otros, una posición ciertamente minoritaria, lo consideran un auténtico derecho subjetivo...”

Es opinión común en la doctrina española la consideración del acceso como ejercicio de la libertad de expresión a través de los medios de comunicación social. El reconocimiento del derecho de acceso supone una garantía de que el contenido esencial del derecho a libertad de expresión y de información por cualquier medio de reproducción quede garantizado a los ciudadanos a través de los grupos en que se integran, titulares directos del derecho de acceso y cuyo ejercicio permite difundir sus pensamientos, ideas y opiniones. El fundamento último del reconocimiento del derecho de acceso se encuentra en la realización del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos al superar los obstáculos económicos que impiden el ejercicio de la libertad de expresión a través de medios de comunicación social a quienes no disponen del capital necesario para crear sus propios medios...

Sin embargo, el derecho de acceso no es solo un derecho fundamental sino también garantía institucional.”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 65, 68 y 69.

#### **2.2.4.4. JURISPRUDENCIA DEL TC ESPAÑOL.**

Como hemos indicado, gran parte de la doctrina española considera que el derecho de acceso es un derecho de primera dimensión. Sin embargo, estos autores siempre se basan en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España para reforzar sus conclusiones, principalmente en la STC 6/1981. Como ejemplo, podemos citar el criterio de Polo Sabau<sup>135</sup> que afirma que:

“El derecho de acceso participa de la naturaleza jurídica atribuida a la libertad de expresión, esto es, la de un derecho de libertad: el derecho de acceso ‘concede por lo menos a esos grupos el derecho a que no se haga nada por impedir dicho acceso’”.

De hecho, este autor sacó sus conclusiones de las STC 6/1981, 86/1982 y 63/1987.

Igual que otros tribunales, el Tribunal Constitucional sigue construyendo su jurisprudencia, basando sus decisiones más recientes en otras dictadas anteriormente. Un proceder normal en el mundo jurídico. Aunque, también es natural que la interpretación jurisprudencial pueda evolucionar cambiando considerablemente juicios anteriores. El surgimiento de nuevas teorías jurídicas, el desarrollo de una sociedad cada vez más compleja y el propio cambio de los miembros del Tribunal son factores que contribuyen en la modificación de su jurisprudencia.

Así pues, para una mejor comprensión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de la naturaleza jurídica del derecho de acceso,

---

<sup>135</sup> SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 62.

realizaremos un análisis cronológico de sus decisiones, empezando por las más antiguas.

Para alcanzar este objetivo, optamos por transcribir partes de las sentencias citadas con el horizonte de que se puedan seguir las conclusiones extraídas. De esta manera, la literalidad de los pronunciamientos constitucionales nos ofrece la alternativa de la crítica o de la adhesión con los matices que procedan, potenciando también así una línea de debate democrático y científico en torno a las conclusiones extraídas. Lo que aparece subrayado en las sentencias es de nuestra responsabilidad. Responde al interés por resaltar la teoría más nuclear en relación al trabajo; es decir, la naturaleza jurídica del derecho de acceso.

La STC 6/1981 es, realmente, un texto prototipo, puesto que sirve de modelo interpretativo para el resto. No es vano varios juristas la citan para concluir que el derecho de acceso es de primera generación. Esta sentencia responde a un recurso interpuesto por profesionales de dos periódicos estatales (La Voz de España y Unidad) contra el Acuerdo del Consejo de Dirección del Organismo Autónomo “Medios de Comunicación Social del Estado” por el que se suspendió la publicación de los diarios.

Semejante extremo queda formulado en el fundamento jurídico 4º de la sentencia al afirmar que<sup>136</sup>:

“La libertad de expresión [art. 20.1 a) de la C.E.] y el derecho a comunicar y recibir información veraz [art. 20.1 d)] son derechos de que gozan por igual todos los españoles, sea cual fuere su profesión, aunque el derecho a comunicar sirva, sobre todo, de salvaguardia a

---

<sup>136</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6>. Consultado en: 17.06.2015.

quienes hacen de la búsqueda y difusión de la información su profesión específica. Estos profesionales podrán invocar también el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional (art. 20.1 d) «in fine»), pero **no pueden pretender que se transforme en favor un derecho de libertad en un derecho de prestación** (la letra negrita es propia).

En principio, advertimos que la frase subrayada deja bastante claro que el Tribunal entiende que el derecho de expresión e información son derechos individuales, no de prestación. Además, también se señala el hecho de que estos derechos pertenecen a todos los españoles. Un pronunciamiento que pone de relieve el carácter universal, presente solo en los derechos de primera dimensión, como hemos señalado anteriormente.

La STC 86/1982 está en consonancia con la con la formulada en la STC 6/81, ya que también trata de la constitucionalidad de la ley que regula la posibilidad de extinción del medio de comunicación estatal de prensa. El fundamento jurídico 3º de la STC 86/1982 asevera que<sup>137</sup>:

“los derechos que consagra el art. 20 no son de prestación, sino que se traducen en las libertades que en el mismo se reconocen a los ciudadanos, para cuya efectividad no se requiere constitucionalmente, ni está tampoco prohibido, que existan medios de prensa dependientes del Estado o de cualquier ente público, al ser éste un tema en el que caben, dentro de la Constitución, diversas opciones políticas”.

No podemos olvidar que, aparte del derecho de libertad que las personas y los periodistas poseen ante el Estado (derecho a comunicar), existe la garantía institucional destinada a la protección del pluralismo (derecho a recibir información). Esta doble cara del derecho de la comunicación social ha

---

<sup>137</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/List>. Consultado en: 17.06.2015.

sido reconocida, obviamente, desde las primeras sentencias, siguiendo la estela del Derecho Internacional sobre Libertades Públicas. Realidad que se puede comprobar en las siguientes sentencias: STC 6/1981 (FJ 4º)<sup>138</sup>, STC 12/1982 (FJ 4º)<sup>139</sup> y STC 168/1986 (FJ 1º)<sup>140</sup>.

Así pues, se puede concluir que las STC 6/81 y 12/82 expresan casos referidos solamente al derecho a comunicar, puesto que se tratan de acciones de periodistas contra la supresión de periódicos estatales. Tales sentencias no se refieren al derecho a recibir información, ni tampoco al derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social.

Conviene tener presente que hay una parte de la STC 6/81 que asegura que ambos derechos (a comunicar y recibir información) son de libertad (según se desprende de la parte subrayada de la cita anterior). Pero queremos recalcar que esta sentencia está tratando solamente la libertad de expresión e información; extremo que se puede comprobar dado que solo se refiere al art. 20.1 de la Constitución de España y no al art. 20.3, donde está previsto el derecho de acceso. Además, en contra a esta afirmación, tenemos el propio voto particular de la sentencia y la evolución de la jurisprudencia del Tribunal.

---

<sup>138</sup> “Otro tanto cabe afirmar respecto del derecho a comunicar y recibir información veraz (art. 20.1 d), fórmula que, como es obvio, incluye dos derechos distintos, pero íntimamente conectados. El derecho a comunicar que, en cierto sentido, puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión...el derecho a recibir...Son estos derechos, derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos.”.

<sup>139</sup> “El derecho de libertad de expresión significa básicamente ausencia de interferencias o intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación. En otro plano significa el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político.”. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/54>. Consultado en: 17.06.2015.

<sup>140</sup> “De acuerdo con doctrina anterior de este Tribunal (SSTC 105/1983 y 13/1985), el texto del art. 20.1 d) C.E. reconoce dos derechos íntimamente conectados que se concretan en la libre comunicación y recepción de información veraz, de tal manera que los sujetos de este derecho son no solo los titulares del órgano o medio difusor de la información o los profesionales del periodismo o quienes, aun sin serlo, comunican una información a través de tales medios, sino, primordialmente, ‘la colectividad y cada uno de sus miembros’.”. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/731>. Consultado en: 17.06.2015.

Dada la importancia doctrinal que este voto particular tiene, citamos, a continuación, algunos de sus extremos:

“Finalmente, se da el mandato al legislador de regular la organización y el control parlamentario de los Medios de Comunicación Social dependientes del Estado o de cualquier ente público y de garantizar el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad (art. 20.3). La complejidad de este prolijo enunciado revela, según nos parece, que el legislador constituyente reconoce a la libertad de expresión y, específicamente, a la libertad de prensa, un aspecto institucional, además de su aspecto subjetivo; aspecto institucional que tiende a realizar en el plano de la información, el pluralismo político que el art. 1 proclama como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y que requiere, en este campo concreto, la adopción de medidas correctoras de la desigualdad, en la confrontación de las fuerzas sociales, a tenor del mandato genérico del art. 9.2, lo que puede conseguirse mediante el uso adecuado de los medios de comunicación social del Estado...Y no solo por exigencias del pluralismo y de la obligación que corresponde a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas y de facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social”.

En contra de este voto particular está únicamente el hecho de que los periodistas no forman un grupo social o político. Por lo que no tendrían legitimidad para ejercer el derecho de acceso previsto en el art. 20.3 de la CE. Este contrapunto fue puesto de manifiesto en la Sentencia con las siguientes palabras, “ni éstos actúan en nombre de un grupo social o político significativo que pueda reclamar el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado...”. Queda claro, pues, que la sentencia 6/81 ya reconocía que no se estaba tratando del derecho de acceso.

Tras la palmaria interpretación constitucional evitando pronunciarse sobre la existencia de un derecho de acceso (SSTC 6/81 y 12/82), se puede concluir que esta parte de la doctrina española que considera el derecho de

acceso como un derecho de libertad ha desarrollado una línea interpretativa diferente a la trazada por la jurisprudencia del Tribunal. Por lo tanto, difícilmente pueden defender que el derecho de acceso no es de prestación. Lo máximo que podrían haber aducido es que la libertad de expresión e información de los profesionales de la prensa no constituye un derecho de prestación, sino uno de primera generación. De ahí que este sector de la doctrina extendió indebidamente al ejercicio del derecho de acceso al mismo nivel interpretativo al que llegó el TC, respecto de las libertades de expresión en sentido amplio.

Aparte de esta cuestión, es necesario reflexionar si el ordenamiento jurídico constitucional de España es influenciado por un concepto material o formal de Derecho, mientras se está tratando del derecho de acceso.

No se puede cerrar los ojos ante la realidad actual. De hecho existen influencias políticas y económicas que actúan sobre los medios de comunicación e intervienen en las orientaciones de los contenidos de sus programaciones, aunque su comprobación se preste a polémicas. En este sentido, se aprecia que la simple aportación liberal del derecho de la comunicación no sirve para garantizar el libre flujo de informaciones e ideas en la sociedad.

A esta conclusión también llegó el Tribunal Constitucional. Basta con observar la STC 63/1987 (FJ 4º)<sup>141</sup>:

“Aunque en el art. 20.1 a) C.E. se enuncia un derecho de libertad que no exige, con carácter general, sino la abstención, la ausencia de

---

<sup>141</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/795>. Consultado en: 17.06.2015.

trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los Poderes Públicos (STC 77/1982), no es menos cierto que en determinados casos será necesaria la actuación positiva de los Poderes Públicos - del Legislador, específicamente- para la ordenación de los “medios” que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, hipótesis ésta que, respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el art. 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se garantice por la Ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Este derecho de acceso será en cada caso articulado por el Legislador.”.

En el mismo sentido tenemos la STC 206/1990 (fundamentos jurídicos 3º y 4º)<sup>142</sup>:

“FJ 3º. El art. 20 C.E., además de los derechos subjetivos de expresión de información, garantiza el derecho de todos a recibir información y tiene una dimensión de garantía de una institución fundamental cual es la opinión pública libre, que trasciende a lo que es común y propio de otros derechos fundamentales (STC 104/1986). La comunicación pública libre no solo exige la garantía del derecho de todos los ciudadanos a la expresión del pensamiento y a la información, sino también la preservación de un determinado modo de producirse de los medios de comunicación social, porque tanto se viola la comunicación libre al ponerle obstáculos desde el poder, como al ponerle obstáculos desde los propios medios de difusión (STC 12/1982). Por lo que respecta a la televisión, el legislador ha querido que su modo de producción sea la forma de un servicio público, y así se dice en la exposición de motivos de la Ley 4/1980, porque la televisión es un vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como **medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas.**

**FJ 4º. La calificación de servicio público es constitucionalmente legítima desde el momento en que le legislador la considere necesaria para garantizar -en términos de igualdad y efectividad- determinados derechos fundamentales de la colectividad,** pero no es, en absoluto, una etiqueta que, una vez colocada sobre el medio, permita cualquier regulación de la misma, ya que hay en

---

<sup>142</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1631>. Consultado en: 17.06.2015.



juego derechos subjetivos -los de comunicar libremente el pensamiento y la información- que la ‘publicatio’ limita y sacrifica en favor de otros derechos, pero que no puede en modo alguno eliminar” (la letra negrita es propia).

Aún podremos citar la STC 127/1994 (fundamentos jurídicos 5º y 6º)<sup>143</sup>:

“El art. 128.2 de la Constitución permite a la Ley reservar al sector público ‘recursos’ o ‘servicios esenciales’, y una interpretación literal aunada a otra sistemática, derivada del uso de dos expresiones constitucionales que no pueden querer decir lo mismo, obliga a entender que los “servicios esenciales” de una comunidad no tienen por qué ser ‘recursos’ naturales o económicos; es esa una noción que, por su amplitud, puede abarcar a estos servicios de radiodifusión de indudable importancia o esencialidad en las sociedades de masas contemporáneas, para suministrar información plural a través de determinados soportes técnicos y permitir formar opinión pública. De manera que se piense o no que la noción de servicio público constituye una efectiva garantía de la prestación de ciertos servicios esenciales cuando concurra el ejercicio de derechos constitucionales, en cualquier caso la calificación de la televisión como servicio público no configura una insoslayable amenaza para los derechos del art. 20.1 de la Constitución, hasta el punto de cercenar su ejercicio o de impedir la incorporación de las transformaciones técnicas operadas en la materia de radiodifusión, es decir, de frenar la evolución social y tecnológica sobre la que esos derechos fundamentales se proyectan. No obstante, la asunción por los poderes públicos de la actividad televisiva como servicio público, para abrir posteriormente su gestión a los particulares, en la medida en que resultan afectados derechos fundamentales, no puede tener otra justificación que la de servir a los intereses generales y asegurar la vigencia de otros bienes y principios o derechos constitucionales, y no la de acaparar indebidamente servicios televisivos que puedan ser directamente prestados por los particulares en el ejercicio de su derecho general de libertad. Se trata, no solo de asegurar sin interrupciones el cumplimiento de ciertas actividades que satisfacen una necesidad esencial de cualquier comunidad, la obtención de una información libre y plural por los ciudadanos por medio de la televisión, sino también, y sobre todo, de **permitir el acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de los derechos fundamentales** a suministrar información y pensamiento libre a través de este soporte técnico o, cuando menos, **de garantizar una**

---

<sup>143</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2644>. Consultado en: 17.06.2015.

**igualdad de trato normativo en las condiciones de acceso a la autorización administrativa**, sin que en ningún caso esta configuración pueda servir para justificar eventuales injerencias de los poderes públicos en la esfera de los derechos de libertad del art. 20 C.E” (la letra negrita es propia).

La simple lectura de esta transcripción nos permite obtener algunas conclusiones importantes, a saber:

1. Las tres sentencias acentuaron la necesidad del Estado de actuar positivamente para garantizar la libertad a recibir comunicación;

2. La STC 206/90 ya afirma que tal necesidad deriva de la dimensión objetiva del derecho a la libertad de expresión; y

3. La STC 127/94 pone de manifiesto el hecho de que estamos ante una actuación del Estado en la economía, lo que conlleva, incluso, la intervención estatal cuando así lo exija el interés general en los términos prescritos en el art. 128. 2, CE (explícitamente citado en la sentencia).

Téngase en cuenta el hecho de que el Estado puede intervenir en la actividad económica, conforme a lo señalado en la evolución histórica desarrollada en el capítulo anterior de este estudio. El Poder Público actúa sobre la economía al dictar normas que disciplinen el servicio radio-televisivo, como, por ejemplo, la autorización de la creación de tales medios. Por otro lado, el Estado interviene en la economía al poseer canales propios de radio y televisión, lo que demuestra que el gobierno actúa de igual manera que las empresas privadas, es decir, en pleno régimen de concurrencia.

Algunos ejemplos de la intervención sobre el dominio económico pueden ser observados en la ley 15/2001<sup>144</sup> (derogada por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre<sup>145</sup>, del Cine, excepto la Disposición Adicional Segunda, también derogada por la 7/2010) que determinaba una cuota de pantalla (art. 7º) y aún obliga las televisiones privadas a inversiones de 5% de sus ingresos brutos anuales (disposición adicional segunda); y a ley 21/1997, de 3 de julio<sup>146</sup>, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos (derogada la segunda por la Ley 7/2010, de 31 de marzo<sup>147</sup>, General de la Comunicación Audiovisual).

En lo relativo a la derogada ley 21/1997, el TC ya tuvo la oportunidad de manifestarse respecto de su constitucionalidad (STC 112/2006) en los siguientes términos, según se expresa en su exposición de motivos<sup>148</sup>:

“Garantizar... los legítimos derechos de los consumidores [sic] a acceder a las citadas retransmisiones audiovisuales de los acontecimientos deportivos de especial relevancia, ‘así como la eficaz protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados’. Sus objetivos, siempre de acuerdo con su exposición de motivos, son dar cumplimiento a las exigencias del derecho a comunicar y recibir información, defender la concurrencia entre empresas en el marco de la economía de mercado, y otorgar protección a los consumidores y usuarios en aquellos servicios de uso común, ordinario y generalizado, como así son los de esparcimiento y deportes... el principio de igualdad ante la ley o en la ley, que significa (por todas, STC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2) ‘que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca como

---

<sup>144</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Derogadas/r1-l15-2001.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-l15-2001.html). Consultado en 17.06.2015.

<sup>145</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l55-2007.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l55-2007.html). Consultado en 17.06.2015.

<sup>146</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Derogadas/r0-l21-1997.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-l21-1997.html). Consultado en 17.06.2015.

<sup>147</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l7-2010.t2.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-2010.t2.html). Consultado en 17.06.2015.

<sup>148</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5714>. Consultado en 17.06.2015.

fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados...’ **las finalidades perseguidas con tal medida son constitucionalmente lícitas. Desde esta perspectiva, en efecto, no cabe hacer ninguna objeción a los fines señalados en la exposición de motivos de la Ley en relación con el acceso de los ciudadanos a los acontecimientos deportivos de especial relevancia y con la protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados...** Son igualmente importantes, a los efectos que ahora nos ocupan, las reflexiones hechas en el fundamento jurídico 6 d) de la STC 127/1994, de 5 de mayo, en el sentido de que “la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado” y que **“la estricta libertad de empresa ... sin sometimiento a intervención administrativa alguna, y especialmente cuando existen inevitables obstáculos fácticos en nuestras sociedades modernas a la misma existencia del mercado, no garantiza en grado suficiente el derecho fundamental de los ciudadanos en cuanto espectadores a recibir una información libre y pluralista a través de la televisión, dada la tendencia al monopolio de los medios informativos y el ámbito nacional de las emisiones que la Ley regula”**. En el fondo, como nos ha recordado la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15, de lo que se trata con estas resoluciones es de llevar al campo de la libertad de empresa el principio, reconocido siempre en nuestra doctrina, de que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de libertad pública protegida, un sacrificio menor”(la letra negrita es propia).

La sentencia descrita anteriormente es pertinente al tema porque reafirma la evolución de la jurisprudencia del TC, citando, incluso, sentencias anteriores, principalmente la STC 127/1994 que, explícitamente, habla de intervención administrativa para la protección del derecho a recibir información libre y plural. Cabe destacar el hecho de que esta sentencia sopesó los propósitos deseados por el legislador en detrimento de los intereses mercantiles en juego, considerando los primeros como legítimos y aptos para fundamentar la intervención.

Queda claro, pues, que el Estado español interviene en la economía bajo dos maneras, es decir, interviene en la economía y sobre la economía. Esto indica que, aunque se trate de libertad de expresión e información, el ordenamiento jurídico de España, acompañado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, acoge una visión material del principio de la igualdad<sup>149</sup>. Esta dimensión material solo se adapta a los derechos de prestación.

En suma, podemos concluir que la evolución de la jurisprudencia del Tribunal nos guía a que observemos el derecho de expresión bajo dos aspectos: primero, el derecho a comunicar, particularmente derecho de libertad (dimensión subjetiva) de acuerdo con los derechos individuales que surgieron con las revoluciones burguesas; y segundo, el derecho a recibir comunicación, derecho social por excelencia a causa de su dimensión objetiva que, en algunas ocasiones, exige una actuación positiva del Estado, pero sin que ello aniquile el derecho a comunicar. En realidad, ambas dimensiones coexisten, siendo cierto que la intervención estatal en el mercado de ideas y noticias debe someterse a dos requisitos: que solo ocurra cuando esto sea estrictamente necesario y que sea en la menor medida posible (intervención mínima). De esa manera, se resguardan las condiciones de igualdad entre individuos y grupos que componen el cuerpo social.

---

<sup>149</sup> A esta misma conclusión llegó Artemi Rallo Lombarte, al afirmar que: “En definitiva, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la democratización exige superar la lectura liberal que sustanciaba la efectividad de la libertad de información de la ausencia de trabas, impedimentos o restricciones derivadas de los poderes públicos y ha residenciado en éstos la efectiva actuaciones positivas que se requieran. Entre ellas, al legislador corresponde garantizar el acceso a los medios públicos de los grupos sociales y políticos significativos, sin discriminación ni arbitrariedad, y, a tal fin, goza de amplia – que no absoluta – habilitación constitucional en el marco de las previsiones del texto constitucional”. LOMBARTE, Artemi Rallo. Op. Cit. p.159.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **DERECHOS ESENCIALES AL DESARROLLO DEL DERECHO DE ACCESO.**

#### **3.1. CONSIDERACIONES INICIALES.**

Hay algunos derechos, generalmente positivados en el seno de las Constituciones de los países democráticos, que son primordiales para un pleno desarrollo del acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación. Nos referimos a sus fundamentos, además del principio de proporcionalidad y del derecho de acceso de los grupos políticos. Todos ellos, sin duda, sirven de base para la estructuración del derecho de acceso de las organizaciones sociales. A continuación analizaremos cada uno de ellos.

#### **3.2. FUNDAMENTOS.**

Es cierto que la creciente complejidad de las sociedades modernas acentuó la división de trabajo, de manera que actualmente los medios de comunicación sociales, principalmente la radio y la televisión, son los grandes responsables en mantener a todos informados.

Sin embargo, resulta que la creación de tales medios no es tan simple, puesto que requiere una considerable inversión de capital y una razonable movilización de personal. Por ello, el poder de crearlos, en efecto, está circunscrito a grandes empresas o a entes estatales, lo que nos lleva a concluir que el mercado de ideas está concentrado en manos de unos pocos, que dictan, en cierta medida, el modo de pensar y actuar de los individuos en el seno de la sociedad.

Esta escasez de vehículos de comunicación y su consecuente concentración abren espacio para la existencia del derecho de acceso. En estas circunstancias, se nota que dicho derecho posee fundamentos bien claros en el ámbito de los Estados democráticos de derecho que predominan en el mundo occidental. Con toda razón, Llamares Calzadilla<sup>150</sup> afirma que este derecho “encuentra su fundamento en el principio de igualdad, en el pluralismo y en la libertad de conciencia, imprescindibles para el desarrollo de la dignidad y la personalidad humanas”. Por tanto, estos tres fundamentos son relevantes para la obtención de un marco normativo favorable al desarrollo de la dignidad humana.

El Tribunal Constitucional de España ya reconoció la estrecha vinculación entre la libertad ideológica y el pluralismo (fundamento 4º de la STC 20/1990)<sup>151</sup>:

“La libertad ideológica indisolublemente unida al pluralismo político que, como valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico propugna la Constitución, exige la máxima amplitud en el ejercicio de aquélla y, naturalmente, no solo en lo coincidente con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico, sino también en lo que resulte contrapuesto a los valores y bienes que en ellos se consagran, excluida siempre la violencia para imponer los propios criterios, pero permitiendo la libre exposición de los mismos en los términos que impone una democracia avanzada. De ahí la indispensable interpretación restrictiva de las limitaciones a la libertad ideológica y del derecho a expresarla, sin el cual carecería aquélla de toda efectividad”.

En efecto, el libre ejercicio de las libertades de pensamiento, expresión e información en un ámbito con igualdad de oportunidades de acceso

---

<sup>150</sup> CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 200.

<sup>151</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1445>. Consultado en: 17.06.2015.

proporciona una mayor dialéctica de las ideas en el interior de la sociedad, lo que hace viable el pluralismo necesario para que la dignidad de la persona humana sea preservada. El derecho de acceso cabalmente funciona como instrumento que tiene por finalidad garantizar el mencionado ambiente, pluralizando el debate sobre los diversos temas que interesan a la sociedad, y culminando con la realización del principio de la dignidad de la persona humana. Esta lógica, entre los tres fundamentos del derecho de acceso y su objetivo final, será aclarada tras el análisis de cada uno de ellos, lo que se planteará más adelante.

### **3.2.1. IGUALDAD MATERIAL.**

La igualdad material es claramente un subprincipio de la dignidad de la persona humana. Por esta razón vamos a analizarlas conjuntamente. Este tema nació y se desarrolló a lo largo de los tiempos – lo que suele ser común en el área del Derecho – bajo la influencia de los hechos que marcaron la humanidad. A propósito, la dignidad de la persona fue construida y acentuada por las atrocidades cometidas, en general, por un pequeño grupo dominante contra las demás personas que, por algún motivo, se encontraban en posición de inferioridad.

Desgraciadamente, las reivindicaciones por la dignidad son reavivadas en nuestras mentes cuando la humanidad se enfrenta con el dolor esparcido por los hechos sociales a lo largo de la historia. La degradación del trabajador, que tuvo su culminación con las grandes huelgas a principios del siglo XX. Actualmente, en cierto modo, este factor negativo, vuelve con el neoliberalismo que, instrumentalizado por la globalización, impone un índice absurdo de paro mundial, obligando a que el individuo se someta a condiciones menos dignas de trabajo. Las muertes en masa producidas por



las guerras, principalmente los millones de judíos diezmados por los alemanes, demostraron al mundo la importancia de respetar la persona, por su propio valor.

Hay un cierto consenso entre la doctrina de que el pensamiento filosófico clásico no elaboró un concepto de persona y de dignidad. Sarlet<sup>152</sup> asevera que en este período la dignidad estaba vinculada a la posición social de la persona y a su reconocimiento por los demás, o sea, el respeto social era el único elemento de la dignidad, lo que favorecía la existencia de personas con mayor y menor grado de dignidad – más dignas y menos dignas-. Otro consenso se refiere al cristianismo como una de las primeras – o la primera – fuente del tema en consideración.

Los filósofos estoicos ya entendían la dignidad como una calidad propia del ser humano que posee libertad y es igual a los demás en dignidad. Las ideas del cristianismo terminan culminando con una mayor racionalidad, que viene del proceso de laicización, principalmente cuando se tiene presente la filosofía de Immanuel Kant.

Por lo general, todos los autores investigados siempre buscan en Kant referencias para la fundamentación de la dignidad humana. De hecho, este autor consigue, en esta área, ser un punto de referencia, ya que sus ideas tienen validez hasta hoy. En suma, hay cuatro puntos relevantes en la doctrina del autor: a) la división de los entes en - cosa – ser que no depende de nuestra voluntad para existir (irracional), sino de la naturaleza – y persona – ser racional, orientado por su propia voluntad, b) el hombre es un fin en sí mismo, y nunca un medio, c) el hombre, por ser racional y diferente de los

---

<sup>152</sup> SARLET, Ingo. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002, p. 30.

demás, posee autonomía (capacidad para orientarse según sus propias reglas), y d) en la búsqueda de su felicidad, el hombre, aparte de no poder perjudicar al otro, debe colaborar con las demás personas en la búsqueda de sus propósitos.

La dignidad dejó de ser un mero valor traído por el cristianismo y respaldada por muchos pensadores para convertirse en un principio jurídico incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en las diversas Constituciones de todo el mundo, conforme se verá en el estudio comparado en el fin de este capítulo.

Tras períodos de gran falta de respeto al decoro del hombre, se reafirma la dignidad humana gracias a su incorporación en la órbita constitucional, facilitando así la garantía de su protección y eficacia.

De todo lo dicho anteriormente, ya se puede, si no definir, al menos reunir los elementos fundamentales que constituyen el contenido de la dignidad de la persona. Además, se afianza que esta calidad humana es un valor y, hoy día, un principio jurídico que consiste en focalizar al hombre como único ser racional, diferente de los demás seres, y por eso es un fin en sí mismo. Así, la dignidad permite que el hombre tenga autonomía para buscar su propia felicidad y que sea poseedor de un conjunto mínimo de derechos inviolables o bien sea por el Estado, o bien por cualquier otra persona.

Con respecto al tema anteriormente tratado, María Llamazares Calzadilla<sup>153</sup> entiende que la dignidad es la “cualidad inherente a la persona, que se manifiesta principalmente en la determinación consciente y

---

<sup>153</sup> CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 58-59.

responsable de la propia vida, y que lleva consigo la pretensión de ser respetado por los demás y por uno mismo”.

En este sentido Luis Sánchez Agesta<sup>154</sup> afirma que:

“La dignidad es tanto como la excelencia o mérito de un ser y el decoro o respecto que se le debe por esta excelencia. Dignidad de la persona significa, pues, lo que se debe a la persona por su cualidad de tal, y, se si quiere darle un sentido jurídico idóneo, lo que es adecuado a la naturaleza misma de hombre como ser personal.”

Por ser una norma-principio que tiene su lugar siempre en el inicio de los textos constitucionales, la dignidad esparce sus efectos por toda la Constitución, desdoblándose en principios más pequeños hasta llegar a las reglas. En particular, podemos poner en relieve uno de sus desdoblamientos que interesa al desarrollo de este trabajo: el principio de la igualdad.

La igualdad, por lo tanto, está contenida en la noción de dignidad de la persona, con lo que la primera es una consecuencia lógica de la idea de que el hombre es un valor en sí mismo. Kant<sup>155</sup> señala que los entes o tienen un precio – que permite la sustitución de un ente por otro equivalente – o tiene dignidad – que no permite tal cambio. La dignidad como valor intrínseco del hombre no puede ser sustituida, pues no existe equivalente cuando se trata de dignidad. De ahí se concluye que las personas son iguales en dignidad, es decir, los hombres entre sí son iguales, independiente de la posición social y función que ocupan en la sociedad. Con respecto a este aspecto, es

---

<sup>154</sup> AGESTA, Luís Sánchez. *El Sistema político de la Constitución española de 1978*. Madrid: Edersa, 1980, p. 74-75.

<sup>155</sup> KANT, Immanuel (trad.). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 77.

interesante observar que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), en su art. 1º, no habla solo de que los hombres son iguales en derechos, sino también que ellos son iguales en dignidad. Así pues, la dignidad es la raíz de la igualdad, y no viceversa.

Ha de destacarse que la igualdad es aquí considerada tanto en su aspecto formal como material. La igualdad que se promulga en las Cartas de las Revoluciones burguesas es de carácter puramente formal; o sea, se garantiza que todos los hombres son iguales, sin tener en cuenta las diferencias existentes en el interior de la sociedad, donde unos son más ricos o más inteligentes, pertenecientes a grupos sociales más influyentes y compactos, etc. Sería suficiente que el Estado tratara a todos sin discriminación alguna para que, de esta manera, se cumpliera el principio de igualdad.

A partir del Estado Social, vemos surgir la idea de igualdad material en la que se busca un equilibrio entre las personas, teniéndose en cuenta las condiciones materiales en que ellas están insertadas. La igualdad material requiere, por consiguiente, que se trate de manera desigual a los que son desiguales para que se consiga un equilibrio en sus relaciones.

Ha de señalarse que la dignidad es congénita al aspecto material, ya que ella se refiere a un conjunto de derechos mínimos invulnerables que no se conforman solo con los derechos de primera generación; por el contrario, requieren derechos de segunda, tercera y hasta cuarta generación, como por ejemplo, los derechos laborales, asistenciales, ambientales, de los

consumidores, etc. En este sentido, las políticas públicas son esenciales para alcanzar la igualdad sustancial<sup>156</sup>.

En efecto, la igualdad material requiere la práctica de políticas públicas que permitan ofrecer condiciones fácticas a las personas menos beneficiadas, de tal manera que ellas puedan, efectivamente, ejercer su autonomía individual.

Ha de tenerse presente que la igualdad formal y la material no son categorías jurídicas diametralmente opuestas, sino que constituyen dimensiones de un único principio: mientras que la primera tiene carácter subjetivo a causa de su origen en el Estado Liberal, la segunda es objetiva y procede de la nueva visión acuñada por el Estado Social de Derecho<sup>157</sup>.

En esta dirección, la efectividad de la libertad de expresión en sentido amplio depende “de condiciones socioeconómicas que pueden exigir la intervención del Estado mediante acciones positivas que profundicen el contenido formal del derecho”<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> En cuanto a este aspecto, García Llovet señala que: “El artículo 9.2 sintetiza la vinculación del Estado social con la ordenación del sistema económico, obligando a los poderes públicos a ‘promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas’. Los poderes públicos deberán realizar tanto una labor de ordenación y de disciplina de los medios materiales (estructuras económicas) para el ejercicio de las libertades como una transformación de esas estructuras cuando sean un obstáculo real (material) para el ejercicio igual de esos derechos, sobre esta íntima conexión entre actividad de los poderes públicos y derechos fundamentales volveremos más adelante”. LLOVET, Enrique García. *El régimen jurídico de la radiodifusión*. Madrid: Marcial Pons, 1991, p. 172.

<sup>157</sup> En este sentido, Añón Roig y García Añón sostienen que: “A diferencia de la igualdad formal, que es una igualdad de partida cuya vulneración (por ejemplo, una discriminación normativa) da lugar a una pretensión de nivelación, la igualdad material, planteada como igualdad de punto de llegada, puede y, en su caso, debe comportar la juridificación de un tratamiento o régimen diferenciado que tenga en cuenta las posiciones distintas de los sujetos precisamente para remover o compensar una desigualdad de hecho que afecta a quienes están en esa situación”. ROIG, María José Añón & AÑÓN, José García (coord.). *Lecciones de derechos sociales*. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, p. 67.

<sup>158</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso. Op. Cit. p. 515.

Dicho de otro modo, el Estado Social necesita actuar en el mercado de ideas a fin de garantizar un ambiente de igualdad de oportunidad de expresión a todos los ciudadanos y grupos sociales.

### **3.2.2. PLURALISMO IDEOLÓGICO E INFORMATIVO.**

El mensaje vehiculado por los MCM, aparte de garantizar los derechos individuales de primera dimensión (aspecto subjetivo), por ser el conocimiento el principio de cualquier libertad, según hemos anteriormente señalado, posee otra finalidad subyacente al aspecto objetivo (o institucional): formación de una opinión pública libre<sup>159</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España ya reconoció este aspecto, conforme se puede comprobar en la STC 107/1988 (fundamento 2º)<sup>160</sup>:

“Las libertades del art. 20 de la Constitución, no solo son derechos fundamentales de cada persona, sino que también significan el reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, que es una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático, estando, por ello, esas libertades dotadas de una eficacia que trasciende a la que es común y propia de los demás derechos fundamentales, incluido el del honor”

---

<sup>159</sup> Para ratificar la pacificación de la doctrina y de la jurisprudencia española en este sentido, Polo Sabau afirma que: “Los derechos a la libertad de expresión e información, como es sabido, además de su condición de derechos fundamentales, derechos subjetivos de libertad en este caso según veremos, presentan asimismo una dimensión objetiva que les hace merecedores de una especial consideración en el contexto del sistema constitucional español. Constituyen un verdadero presupuesto para la libre formación de una institución política básica en un Estado democrático como es la opinión pública.”. SBAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 23.

<sup>160</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1048>. Consultado en: 17.06.2015.

La doctrina brasileña no se quedó ajena a esta dimensión objetiva. Vera Lopes<sup>161</sup>, por ejemplo, reconoce el pluralismo político como el verdadero principio del derecho a la información. De hecho, es deber del Estado instituir una política nacional de información, dirigida para el desarrollo de las libertades iusinformativas. Tal política significa privilegiar la orientación educacional en las actividades de los órganos de información y la transmisión de hechos, ideas y opiniones referentes a la formación de una opinión pública enterada respecto a los principales problemas del país.

Efectivamente, mientras que el aspecto subjetivo está dirigido a las personas con vistas a que ellas puedan nutrirse de datos (conocimientos) no manipulados, de suerte que puedan libremente razonar y adoptar sus elecciones en la búsqueda de su bienestar personal, el aspecto objetivo se destina a la formación de la opinión colectiva a fin de que se preserve el pluralismo de ideas que es fundamental para un Estado Democrático de Derecho. Así pues, en el primero, el mensaje cumple su finalidad en el momento que llega, sin máculas, al individuo para que éste lo use con fines personales. Por otra parte, en el segundo, importa que los demás individuos estén siendo debidamente informados para que ellos puedan tener sus propias ideas que, invariablemente, implicarán opiniones divergentes, momento en que la dialéctica será fundamental para la participación de todos en el proceso democrático.

De nada sirve a la pequeña parte de la población tener acceso a innumerables cadenas de cable, que proporcionan un gran abanico de informaciones, opiniones e ideas, si las cadenas abiertas (que poseen el mayor público) no proporcionan tales mensajes con la misma calidad. Con

---

<sup>161</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de Rádio e Televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 211.

respecto a este aspecto, Habermas<sup>162</sup>, de manera primorosa, sostiene que una persona solo puede ser libre si todas las demás igualmente lo son.

El compromiso con la formación de la opinión de la sociedad solo se completa si los medios de comunicación logran conducir mensajes que abarquen los temas de mayor importancia para la comunidad y, además de eso, cuando al abordar cada tema, debe fijarse en la imparcialidad, presentando siempre todos los aspectos de ésta, principalmente los antagónicos, para que el público pueda libremente decidirse y, por consiguiente, adoptar el comportamiento que mejor entienda.

Pese al disenso doctrinario en lo tocante al concepto de opinión pública, ésta ha de ser entendida como una institución política cuyo objetivo es preservar la pluralidad de ideas y opiniones de las personas y de los grupos sociales, de tal manera que todos puedan participar, libremente, de las decisiones que regirán el cuerpo social como un todo. En suma, la opinión pública es un conjunto complejo de ideas individuales respecto a los temas importantes de la vida en sociedad.

Amaral Vieira, citado por Fábio Podestá<sup>163</sup>, señala que la opinión pública es la opinión general, y está constituida de la suma de opiniones individuales de cada ciudadano. El autor también afirma que, frecuentemente, la opinión preponderante es la opinión del mayor número de personas y, convergiendo para un mismo punto de opiniones que la constituyen, tenemos la opinión pública, es decir, la suma de las opiniones individuales sobre el mismo tema.

---

<sup>162</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004, p. 13.

<sup>163</sup> PODESTÁ, Fábio Henrique. *Interesses difusos, qualidade da comunicação e controle judicial*. Biblioteca de direito do consumidor, v. 19. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.114.



El carácter de institución se le da a la opinión pública exactamente por su finalidad de preservar el pluralismo de ideas dentro de una sociedad, pues es del conflicto equilibrado de esas ideas que ocurrirá el desarrollo social. La pluralidad, en todas sus formas (política, social, cultural, etc.) ha de ser incentivada para que la sociedad pueda caminar con sus propios pies y, así, realizar, concretamente, el principio democrático. Sin embargo, ello solo será posible en nuestra sociedad informativa hodierna, si los mensajes de los medios de comunicación sociales poseen un patrón de calidad que permita la libre formación de la opinión pública.

En otras palabras, la opinión pública es la institución fundamental de las sociedades democráticas que debe ser preservada. Así pues, se promueve el efectivo desarrollo de las libertades individuales y colectivas, que deben ser ejercidas en condiciones de igualdad, y que posibilitará la difusión de ideas y opiniones heterogéneas para formar personas y sociedades críticas de sus actos, así como, inevitablemente, influenciará en la participación política y en la gestión del carácter público<sup>164</sup>.

Es necesario que la opinión pública esté protegida de los intereses de manipulación del capital y del gobierno, puesto que el derecho de acceso de los importantes grupos sociales y políticos es uno de los varios instrumentos que puede ser utilizado para conseguir este objetivo. Dado que es imposible

---

<sup>164</sup> María Calzadilla también reconoce esta garantía institucional como vinculada al derecho de acceso, al afirmar que: "Esta constante y legalmente expresa vinculación del acceso con el pluralismo tiene su razón de ser en la función de garantía institucional atribuida por nuestro ordenamiento a las libertades de información y expresión. Para que éstas garanticen realmente el pluralismo político y la formación de una opinión pública libre es imprescindible que puedan ser ejercidas por todos en condiciones de igualdad. Si las posiciones ideológicas de aquellos individuos o grupos que tienen fuerza económica suficiente para el mantenimiento de medios de comunicación propios fueran las únicas susceptibles de llegar a conocimiento de la opinión pública, ésta resultaría gravemente condicionada, con el consiguiente menoscabo de la libertad de conciencia y de la formación de la opinión pública.". CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 194.

que todos los ciudadanos tengan acceso a los vehículos de comunicación sociales para difundir sus ideas, urge que el derecho de acceso sea efectivamente cumplido para que el principio democrático se convierta en una realidad cada vez más grande.

La opinión pública es mucho más que un mero concepto, pues se convirtió en una institución fundamental para la preservación de una sociedad plural que decidirá libremente sobre su propio destino, de forma participante.

A tenor de lo expuesto, podemos concluir que el pluralismo ideológico e informativo es uno de los fundamentos del Estado Democrático de Derecho. En consecuencia, “los obstáculos que se opongan a él son obstáculos a remover por los poderes públicos”<sup>165</sup>.

### **3.2.3. LIBERTAD DE CONCIENCIA.**

#### **3.2.3.1. CONSIDERACIONES INICIALES.**

La libertad de conciencia es amplia porque abarca la libertad de pensamiento, de expresión en sentido amplio (expresión de ideas y noticias) y de comportamiento<sup>166</sup>. De todas estas libertades, nos centraremos solo en tres:

---

<sup>165</sup> Véase FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso. Op. Cit. p. 517.

<sup>166</sup> En sintonía con este aspecto, María Calzadilla nos dice que hay: “que poner manifiesto que el contenido de la libertad de conciencia está constituido por dos elementos inseparables: el puramente interno, de formación de la conciencia, por un lado, y las múltiples manifestaciones externas de esa conciencia (expresión y acción), por otro.

Así entendida la libertad de conciencia, su contenido se concreta en tres niveles diferentes, que agrupan los diferentes derechos y libertades que la integran:

- Libertad para creer o no creer, para tener unas convicciones, y para adquirir esas creencias y conformar esas convicciones: esto se concreta en los derechos de libertad ideológica y religiosa, el derecho a la educación, y el derecho a la información.

la de pensamiento, expresión e información, puesto que éstas están íntimamente relacionadas con el derecho de acceso.

Lo que conviene, en este momento, es que fijemos algunos conceptos fundamentales para el desarrollo de este estudio, ya que la doctrina los conduce hacia la uniformidad, pese a la confusión terminológica existente. La base de estas distinciones conceptuales está en la libertad de pensamiento y expresión que dieron origen a las demás.

### **3.2.3.2. LIBERTAD DE PENSAMIENTO.**

En primer lugar fijaremos el concepto de libertad, aunque tal tarea no es fácil, ante la disparidad doctrinal que reina sobre al tema. En realidad, la palabra libertad conlleva la idea de ausencia de injerencia ajena en nuestros destinos. Este vocablo proviene del latín *libertas*, de *liber*, e indica la condición o el estado de ser libre<sup>167</sup>. Lo cierto es que la comprensión de su contenido es polémica por su propio valor congénito y por contener un sentido valorativo muy grande; es decir, según el parámetro ético a ser seguido, la palabra adquirirá un significado propio.

Lo que hemos dicho anteriormente, se puede comprobar con las sucesivas definiciones de libertad defendidas por los diversos filósofos a lo largo de los tiempos, principalmente por aquellos que se preocupan en explicar el surgimiento de la vida en sociedad, como, por ejemplo, Hobbes y Rousseau.

---

- Liberta para expresar esas creencias o convicciones: se concreta en la libertad de expresión, la libertad de enseñanza y la liberta de información.

- Libertad para comportarse de acuerdo con esas creencias y esas convicciones y a no ser obligado a comportarse en contra de ellas: se concreta en el derecho a la objeción de conciencia.”. CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 54-55.

<sup>167</sup> ZISMAN, Célia Rosenthal. *A liberdade de expressão na Constituição Federal e suas limitações: os limites dos limites*. Livraria Paulista. São Paulo. 2003, p. 26.

Asimismo, esta multiplicidad de conceptos queda clara cuando observamos el concepto de libertad bajo las ópticas liberales y socialistas: la primera se basa en el mero aspecto formal, mientras que la segunda se basa en el material.

Según Silva<sup>168</sup>, el hombre de la sociedad “gentílica” – donde los bienes eran usufructuados conjuntamente – empieza a tener, además de la opresión de la propia naturaleza, la opresión social y política con la apropiación privada de los bienes. Una vez efectuada la apropiación exclusiva de bienes, el hombre empezó a urdir un sistema político capaz de asegurar su propiedad, de tal manera que mantuviera la subordinación de todos aquellos que no la poseyeran. En este contexto, surge el Estado como órgano mayor, garantizador del sistema político en vigor en determinada sociedad.

Se puede afirmar que esta relación de subordinación de un grupo de hombres a otros generó innumerables tensiones sociales que marcaran significativamente la propia humanidad. La búsqueda de la libertad siempre fue uno de los principales motivos de lucha de clases desde el principio de la formación de la vida en sociedad hasta los días actuales. La declaración histórica de los derechos humanos, que hizo surgir las cuatro dimensiones del derecho anteriormente descrito, es la prueba de la lucha de los hombres por la búsqueda de sus objetivos y para libertarse de las opresiones a las que se enfrentan.

Pesa a que éste es un concepto vago, lo cierto es la libertad está intrínsecamente relacionada con el conocimiento, con la información. La libertad puede ser considerada como poder de autodeterminación del ser humano, cuando consiste en la posibilidad de definir sus objetivos y los medios necesarios para obtenerlos. Se presupone que, al tener la persona poder de

---

<sup>168</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.154.

autodeterminación, tenga también un cierto grado de conocimiento para que pueda elegir sus ideales, entre los varios existentes, así como, los medios y la forma de coordinarlos<sup>169</sup>.

De esa manera, es “más libre” quien consigue obtener una visión mayor de conocimiento. Tal evidencia no pasó desapercibida por Habermas<sup>170</sup>, quien afirmó que, por lo que se refiere a la libertad subjetiva, no es difícil imaginar que algunas personas puedan disfrutar de la libertad y otras no, o que algunas puedan ser más libres que otras.

En este sentido, nos mostramos de acuerdo con lo que nos asevera Silva<sup>171</sup>, a saber: “la libertad consiste en el poder de coordinación consciente de los medios necesarios para la realización de la felicidad personal”.

La libertad, por tanto, abarca tanto el querer cuanto el actuar del ser humano. Por cierto, lo que nos distingue de los demás animales es la capacidad de razonamiento que orienta nuestras acciones. Cuando la autodeterminación humana consigue ser constituida fuera del alcance de las manipulaciones externas y, aparte de eso, cuando conseguimos actuar según tal determinación en la búsqueda de nuestros ideales, estaremos ante lo que se suele denominar libertad.

---

<sup>169</sup> En este sentido, Gregorio Peces-Barba asegura que la libertad es: “una condición imprescindible para la acción, que permite alcanzar a cada individuo los objetivos y fines morales que persiga y que son la expresión de la dignidad humana, de su consideración como fin en sí, como algo valioso.”. PECES-BARBA, Gregorio, ASIS ROIG, Rafael & BARRANCO, María del Carmen. Op. Cit. p. 135.

<sup>170</sup> HABERMAS, Jürgen. *A Ética da Discussão e a Questão da Verdade*. Martins Fontes. São Paulo. 2004, p. 13.

<sup>171</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 236.

Conviene señalar, en este momento, dos puntos: primero, no será posible que alcancemos un valor absoluto de libertad, con lo que lo mejor es afirmar que cuanto más grande sea el conocimiento de una persona y su posibilidad de coordinación de los medios para conseguir sus objetivos, más libre será; y segundo, respecto a los intereses de la colectividad, la vida en sociedad impone limitaciones a la libertad individual, lo que nos hace ver un concepto de libertad que respeta parámetros fijados por el cuerpo social, sin los cuales no sería viable su propia existencia.

Tras comprender el concepto de libertad, veamos, a continuación, la definición de libertad de pensamiento. En efecto, antes de que se desarrollasen los diversos modos de comunicación, los hombres ya poseían capacidad de razonamiento, lo que los distingue de los demás animales. El ser humano preparó, a lo largo de los tiempos, un conjunto de técnicas capaces de posibilitar la circulación de lo que antes estaba interiorizado en cada individuo.

La capacidad de pensar del hombre es sinónima de su propia actividad cerebral de reflexionar las cosas, los hechos concretos o abstractos, existentes o no. Conforme explica Aurélio Ferreira<sup>172</sup>, pensar consiste en la formación, en el espíritu de los pensamientos o ideas; significa meditar, juzgar, suponer; o que camina de lado a lado con el sentido de idea, es decir, la representación mental de una cosa concreta o abstracta; creación, opinión, pensamiento, recuerdos. Así pues, libertad de pensamiento es la facultad de tener ideas, meditar, razonar, imaginar, sin ser molestado, controlado o manipulado por nadie. Desantes Guanter<sup>173</sup> corrobora con esta definición, pues sostiene que “La idea es el resultado de la abstracción de la realidad o de sucesivas abstracciones que ascienden a niveles de generalidad cada vez mayor”.

---

<sup>172</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Melhoramentos. São Paulo. 1973.

<sup>173</sup> GUANTER, José María Desantes *et al.* *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 71.

Ciertamente, a través de sus sentidos el hombre percibe el mundo exterior para meditar sobre él, de la misma manera, mira en sí mismo a efectos de continuar abstrayéndose de su propia abstracción. La capacidad de imaginación y creación es algo inagotable, lo que nos hace ver que la expresión “mundo interior” es bastante adecuada para darnos cuenta del significado de grandeza de ese conjunto complejo e infinito de pensamientos.

Es indiscutible el carácter subjetivo de esta libertad que se encuentra interiorizada en el propio hombre. En principio, dada esta característica, la libertad de pensamiento no es susceptible de control. La idea básica de libertad ilimitada conllevó que gran parte de la doctrina identificara esa facultad como la propia libertad de expresión. Se entiende, básicamente, que la libertad interna (o subjetiva, moral o psicológica) actúa de forma libre en la mente de la persona, no mereciendo, pues, mayor atención del Derecho en cuanto no se exteriorice (libertad externa u objetiva).

Al exteriorizar lo que piensa, el hombre se queda vulnerable a presiones de todo tipo. Solo será libre cuando el Derecho le suministre instrumentos que le permitan apartar obstáculos externos, dentro del límite impuesto por el ordenamiento jurídico. Así pues, no existen derechos y tampoco libertades absolutos dentro de un Estado Democrático de Derecho.

Se nota, de manera clara, que parte de la doctrina termina por identificar la libertad de pensamiento con la de expresión, lo que conlleva a la confusión de sus conceptos, como si fueran cosas semejantes. Otra parte de la doctrina, si bien se reconoce la diferencia entre ambas, deja la primera prácticamente en segundo plano, con lo que no sería exagerado afirmar que le niegan tutela jurídica por entender que es imposible el control de una actividad tan íntima. En

definitiva, es como si el pensamiento no fuera objeto de tutela del Derecho ante la imposibilidad de limitarlo.

José Afonso Silva<sup>174</sup> deja muy claro su posicionamiento respecto a la identificación de la libertad de pensamiento y la de expresión como si ambas fueran sinónimas, cuando cita Pimenta Bueno. Este consigue sintetizar el problema al sostener que entre tanto el hombre no se manifieste exteriormente, entre tanto no lo comunique, la libertad de pensamiento en sí misma está fuera de todo poder social, hasta, incluso, del dominio del propio hombre, de su inteligencia y de Dios.

Sampaio Dória, citado por José Afonso Silva<sup>175</sup>, al combinar los conceptos, define la libertad de pensamiento igual a la libertad de “expresar” lo que se piensa, o sea, con la propia libertad de expresión.

Para Plácido e Silva<sup>176</sup>, la libertad de pensamiento constituye la misma libertad de opinión, en virtud de la que se asegura al individuo el derecho de pensar y expresar sus pensamientos, sus creencias y doctrinas. Dado que la opinión también es una forma de expresión y, además, por el hecho de que este autor utilice el verbo “expresar”, se concluye que él también es seguidor de esta idea. Otro autor que comparte de esta misma idea es Bastos<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 237 y 244.

<sup>175</sup> *Ibíd.*

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 491.

<sup>177</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. Saraiva. 4 ed. São Paulo. 1994, p. 101.



Cretella Júnior<sup>178</sup> reconoce de manera clara la diferencia existente entre las libertades en cuestión, y señala que solamente la de expresión puede ser objeto de tutela del derecho. Para Zisman<sup>179</sup> el hombre no dependería del derecho para pensar libremente, puesto que él es dueño de su propia conciencia. Según esta autora, el derecho le sirve al hombre, exactamente, para que él pueda expresar su pensamiento independientemente del permiso o riesgo de censura. De esa forma la libertad de pensamiento no tiene significado sin la libertad de expresión, a través de cualquiera de los medios existentes.

Tras el entendimiento de esas dos libertades, se concluye que el reconocimiento de la autonomía de ambas libertades es edificante para corroborar la idea de sistema en el ámbito del Derecho de comunicación. Así pues, no hay manera de considerarlas sinónimas, ya que se trata de libertades distintas, con contenidos diversos: la de pensamiento consiste en la facultad de meditar (actividad interna) y la de expresión, en la de comunicar los pensamientos a los demás integrantes de la sociedad por cualquier medio adecuado (actividad externa).

Es más, aunque fuertemente interrelacionadas, la exteriorización del pensamiento es la misma libertad de expresión, con lo que la primera, la de pensamiento, debe también ser tutelada por el Derecho. La simple garantía de la libre expresión no necesariamente garantiza el libre pensar.

La expresión clara del art. 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 corrobora esa idea al declarar que toda persona tiene derecho de pensamiento, de conciencia y de religión, y que este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la

---

<sup>178</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. *Elementos de Direito Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p.198.

<sup>179</sup> ZISMAN, Célia Rosenthal. *A liberdade de expressão na Constituição Federal e suas limitações: os limites dos limites*. Livraria Paulista. São Paulo. 2003, p. 33.

libertad de manifestarse en público o en privado, por la enseñanza, por la práctica, por el culto y por los ritos<sup>180</sup>. Por lo tanto, este artículo tiene el mérito de distinguir de manera clara el pensamiento de su expresión, lo que garantiza ambas libertades.

En efecto, el pensamiento en sí mismo, en teoría, es más difícil sufrir interferencias que su propia expresión; sin embargo, hay diversas maneras para no permitir que una persona razone sin cualquier obstáculo. En particular, el propio lavado de cerebro es una forma de turbar el libre razonamiento de un individuo.

Desde el principio de la sociedad humana – y, hoy día, en mayor intensidad – somos vulnerables a todo tipo de persuasión y manipulación. El hombre de la sociedad informativa es extremadamente dependiente de lo que le es transmitido, principalmente por los vehículos de comunicación social. El conocimiento de sí mismo y de la realidad que le rodea es fundamental para que una persona pueda, según su propia autodeterminación, formar sus convicciones y tener sus propias ideas; en definitiva, razonar de forma libre.

El Derecho, al paso que ampara la calidad de lo que es repasado a los usuarios de los medios de comunicación, tutela también la propia libertad de pensamiento. La protección del Derecho se dará, por tanto, de forma previa: garantizando el libre acceso a las ideas, opiniones e informaciones efectivamente libertadas de manipulaciones y oscuridades. La omisión del Derecho en este campo implicaría resistencia de garantía a todos los individuos que piensan con libertad.

---

<sup>180</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 219.

No es suficiente, pues, tutelar solo aquello que el hombre expresa – lo que constituye un momento tras el pensar – sino que se debe garantizar que el conocimiento llegue a las personas con vistas a permitir que éstas razonen sin que haya interferencias espurias previamente contenidas en este conocimiento. Al modo de un ordenador, nuestra actividad cerebral no dará resultados confiables, si somos suministrados con datos viciosos.

Ha de destacarse que Inglaterra y Estados Unidos de América, rápidamente, se dieron cuenta de la gran utilidad de los medios de comunicación de masas para difundir sus publicidades gubernamentales, incluso respecto a lo que se referiría a la guerra como forma de aunar el pensamiento de las personas y lograr sus adhesiones, aun mismo “inconscientes” de ello. No fue en vano que los primeros pensadores de las teorías de la comunicación se desvelaron a observar el poder de influencia de la televisión en la audiencia<sup>181</sup>.

Estos pensadores, en primer lugar, crearon la “teoría de la aguja hipodérmica”, según la cual los receptores del mensaje responderían de manera uniforme a todo aquello que les fue repasado por el medio. Este método se asemeja a los efectos generados por el pinchazo de una aguja en el cuerpo de las personas. En segundo lugar, observaron el poder de mediación de los líderes de opinión (*two steps flow*). Entre estas teorías, la que más nos llama la atención es la hipótesis de la *Agenda-Setting*. Uno de los efectos generados por la teoría es desarrollar mecanismos que puedan moldear la forma de percibir y de pensar por el destinatario del mensaje (*framing*)<sup>182</sup>; esto

---

<sup>181</sup> FRANÇA, Vera Veiga. *Comunicação e política: edifica-se uma tradição?* Disponible en: <<http://www.facom.ufba.br/revistacompos/compol.doc>> Consulta en: 06/02/2005.

<sup>182</sup> Según Veiga França, esta teoría estudia: “La intervención de los medios en la conformación de la estructura cognitiva de los individuos. Mucho más de lo que hacer agendas de temas específicos, los medios moldean formas de percibir y de pensar (construyen los marcos de percepción). Se trata de perspectiva relevante, que avanzó con respecto a los estudios positivista anteriores al se dar cuenta de otras dimensiones más allá de lo inmediatamente visible, de “estructuras de fondo” donde los medios actúan, que deben ser mejor conocidas.”. *Ibid.*

es, “los medios nos dicen cómo hay que pensar sobre determinados asuntos”<sup>183</sup>. Realizando un paralelismo entre el cerebro humano y un ordenador, es como si los MCM “construyesen los programas” que hacen que funcione el proceso de aprendizaje de nuestras mentes, de tal modo que determinada información difundida (entrada de datos) corresponda a resultados (pensamientos y comportamientos) similares y preestablecidos por los medios de comunicación.

Por otro lado, es imposible imaginar una comunicación social que no contenga datos manipulados con objetivos excusos, aparte del mero deber de informar y formar personas libres. Asimismo es cierto que el Derecho difícilmente conseguirá ofrecer medios para que podamos eliminar estos vicios. No obstante, como en cualquier otro campo de la ciencia jurídica – que no logra cohibir todos los abusos cometidos – no se puede adoptar una postura de indiferencia. Pese a las dificultades, el legislador debe lanzarse sobre el problema para intentar regularlo de manera que se reduzcan los abusos y, por consiguiente, se consiga poner las relaciones sociales en un nivel aceptable para la convivencia social. Así ya lo hizo la Constitución de España de 1978, en su art. 20.3, al prever el control parlamentario de los medios de comunicación y el derecho de acceso de los grupos sociales y políticos, los cuales, sin caber ninguna duda, aportan a la libre formación del pensamiento de todos.

### **3.2.3.3. LIBERTAD DE EXPRESIÓN.**

De igual forma que otras libertades negativas, la expresión ya existía en la antigua Grecia, según se nota por la utilización de la publicidad por los

---

<sup>183</sup> DÍAZ, Raquel Rodríguez. *Teoría de la Agenda-Setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. Madrid: A.F. Alaminos, 2004, p. 64.

griegos<sup>184</sup>. Sin embargo, sería forzado admitir que la libertad de expresión también fue reconocida y declarada como derecho subjetivo individual por el Estado al lado de otros derechos fundamentales de primera dimensión.

Es interesante que, desde la edad media, se hayan hecho notables fuertes censuras eclesiásticas y gubernamentales que fueron derogadas con las declaraciones del derecho burgués.

Ahora bien, fue con las declaraciones de derecho de finales del siglo XVIII que, sin duda, se notó el reconocimiento de la libertad de expresión como un derecho individual del hombre ante el Estado, una típica libertad negativa.

La primera Declaración que legitimó tal libertad de expresión fue la Declaración de Virginia en los EUA de 12.01.1776 que, en su art. 12, se refería de siguiente manera a la “libertad de prensa”, a saber: “Que la libertad de la prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y jamás puede ser restringida sino por un gobierno despótico”<sup>185</sup>.

Ya en Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) garantizaba la libre comunicación de pensamientos y opiniones en su art. 11, que promulgaba lo siguiente: “La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del Hombre; por consiguiente, cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir

---

<sup>184</sup> MALLÉN, Ignacio Bel, ALFONSO, Loreto Corredoira & GONZÁLEZ, María Pilar Cousido. *Derecho de la información (I): Sujetos y medios*. 1 ed. Madrid: Colex, 1992, p. 28.

<sup>185</sup> Disponible en: <file:///C:/Users/charles.barros/Downloads/Dialnet-LaDeclaracionDeDerechosDeVirginia12DeJunioDe1776-2062239.pdf>. Consultado en: 04.09.2015.

libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley”<sup>186</sup>.

Luego, hubo la Primera Enmienda de la Constitución Norteamericana aprobada en 1791 y que preconizaba lo siguiente: “El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”<sup>187</sup>.

A través de la simple lectura de estos textos se nota que, ya en aquella época, la libertad de expresión, de prensa y de opinión fueron reconocidas a la vez. Además, se constata que la Declaración de Virginia, al referirse solo a la libertad de prensa, engloba las otras dos, lo que es corroborado por la edición de la Primera Enmienda que ya preveía también la libertad de la palabra, es decir, libertad de expresión y opinión.

La Declaración de 1789, aunque separe la libertad de expresión (“comunicación de pensamiento”) de la de opinión, no previó la de prensa, que, en cierta manera, ya estaba incluida en ambas. De ahí, en esta fase embrionaria, queda claro que no había un consenso respecto a la exacta separación de los conceptos, lo que fue convirtiéndose en algo necesario al largo de los tiempos.

---

<sup>186</sup>Disponible en: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf) Consultado en: 04.09.2015.

<sup>187</sup>Disponible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>. Consultado en: 04.09.2015.

Actualmente, sería artificioso concluir que la libertad de expresión debe ser entendida como la facultad de cualquier persona para transmitir a otro lo que piensa, lo que imagina. El hombre puede, valiéndose de los diferentes medios que se le presentan, comunicar a los demás aquello que él produce en su mente, sin sufrir cualquier coacción física o moral; eso sí, dentro de los límites estimados por la propia Constitución. En este sentido, Podestá<sup>188</sup> sostiene que la libertad de expresión debe ser entendida como la posibilidad y la facultad de todo ser humano a emitir o exteriorizar sus pensamientos, sea con relación a sus convicciones políticas, filosóficas o religiosas.

#### **3.2.3.4. LIBERTAD DE INFORMACIÓN.**

Solo con la masificación de la sociedad y la división del trabajo, podremos ver que el derecho de información consiguió su autonomía. Los medios de comunicación de masas empezaron a acoger un importante cometido social, el de colocar a disposición de las personas los diversos hechos que ocurren en el mundo, así como, desde luego, las innumerables ideas y opiniones que circulan en la sociedad.

Esa masificación de la sociedad fue provocada por la Revolución Industrial, lastrada en el gradual proceso de avance tecnológico por lo que el hombre pasó y conoció. Castells<sup>189</sup> plantea una breve síntesis respecto a la secuencia histórica de la Revolución Tecnológica de la Información, en que señala algunos inventos tecnológicos que aportaron para nuestro momento actual dentro de la sociedad informativa en que vivimos; y, además, concluye que la primera revolución industrial, en efecto, fue la que Inglaterra realizó; en cambio, la primera revolución de carácter tecnológico de la información fue realizada por Estados Unidos.

---

<sup>188</sup> PODESTÁ, Fabio Henrique. Op. Cit. p.50.

<sup>189</sup> CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 57- 70.

En este sentido, Podestá<sup>190</sup> nos muestra que el proceso de evolución de la comunicación moderna está dividido en cuatro fases, las cuales podemos resumir de la siguiente manera: I) la primera empieza con la invención de la prensa (máquina de imprimir) por Gutenberg en 1436, con la que el hombre finalmente se libró de la necesidad de copiar los libros manualmente, ya que a partir de ahí dispuso de un equipamiento que multiplicaba la comunicación escrita de forma más rápida y en gran proporción; II) la segunda ocurre con el surgimiento y la expansión de la comunicación audiovisual a través de los siguientes hallazgos: el telégrafo (Samuel F. B. Morse, en 1837), el teléfono (Alexander Graham Bell, en 1877), la radio (Marconi, en 1898) y la válvula electrónica (De Forest, en 1906) que posibilitó el surgimiento la televisión; III) la tercera – cuya cumbre se alcanza en el siglo XX – a partir de la que el hombre empezó a comunicarse con la máquina; IV) y la cuarta, en que hoy día nos encontramos, empieza con la automoción e intensificación de los medios de comunicación, en los que se incluyen la informática e internet; ésta última permitió el intercambio de informaciones de los diferentes puntos del planeta de forma *on line*, y, constituyendo, así, la denominada “aldea global”.

En lo tocante a esta última fase, Cunha Rodrigues, citado por Podestá<sup>191</sup>, señala que, en la informática, lo que fundamentalmente interesa es la ampliación de un componente del concepto de libertad: el conocimiento. El aumento del volumen de conocimiento alarga el número de opciones y crea la posibilidad de escoger. Sin embargo, por otro lado, interfiere en la estructura psicológica del hombre, potenciando el deseo y la ambición y contribuyendo a la irracionalidad de las subculturas consumistas del “tener” y del “saber”.

---

<sup>190</sup> PODESTÁ, Fabio Henrique. Op. Cit. p.67-68.

<sup>191</sup> *Ibíd.* p.70.



Es Incuestionable que el avance de la sociedad hasta el momento presente llevó al individuo a tener una dependencia cada vez más creciente de los medios de comunicación, puesto que el conocimiento está supervalorado y constituye la fuente de todas nuestras libertades. Dado que el ser humano consigue hoy día informarse sobre los hechos ocurridos en nivel mundial y en tiempo real, sería forzado concluir que los medios de comunicación de masas, estructurados y especializados para eso, tienen el deber de informar a todos. Quien no busca tales informaciones, en cierta manera, verá afectado su abanico de conocimientos y de libertades, lo que convierte a los vehículos de comunicación en los grandes responsables, a nivel colectivo, por la efectiva concretización de las libertades individuales. Ésa es, por ende, la función social que, hoy día, el hombre espera y exige de tales medios.

Este tipo de derecho extendido a la información es notado, de manera clara, cuando observamos la legislación extranjera y nacional.

Como hemos señalado en otro lugar, hasta la DUDH, en 1948 (art. 19), el derecho de información estaba acogido, incluso, por el derecho de expresión. La evolución natural – que hemos comentado anteriormente – terminó por especializar el derecho de información, convirtiéndolo en autónomo con respecto al derecho de expresión. Existe, en el fondo, la necesidad de tratarse el derecho de información de manera diferente ante su proceso de colectivización: a partir del derecho individual de informar de los periodistas, nos damos cuenta del deber de estos profesionales de cumplir con dicho derecho, correlato a la libertad de la colectividad de informarse.

La primera vez que el derecho a la información tuvo tratamiento distinto de la libertad de expresión fue en la Constitución de Alemania de 1949 que, influenciada por las leyes de prensa de Baviera y de Hesse, también en 1949,

aseveró en su art. 5º, 1, que todos tienen derecho de expresar y difundir libremente su pensamiento por medio de la palabra escrita y por la imagen, así como de informarse, sin privaciones, en fuentes de acceso general<sup>192</sup>. La libertad de prensa y la libertad de informar de la radio y del cine quedan, así, garantizadas, por lo que no será practicada la censura.

De este modo, comprobamos el tratamiento autónomo del derecho a la información de la sociedad. Tras caracterizar la autonomía del derecho de información, es necesario deslindar su contenido y sus límites. En este sentido, se ha de tener presente que dicho derecho ya no es parte de la libertad de expresión, pues pasó a contener su propio objeto, distinto del que tiene en cuenta este tipo de libertad.

En principio, se nota que el derecho de información en el ámbito de la comunicación social conlleva dos situaciones, lo que es particular en cualquier relación jurídica: el derecho-deber de informar a la sociedad (activo) y el derecho-libertad de informarse (pasivo)<sup>193</sup>. El primero corresponde a un aspecto de la libertad periodística (o de prensa), donde los profesionales de este dominio, por ser los emisores del mensaje, tienen la libertad y, al tiempo, el deber<sup>194</sup> de buscar, investigar, organizar y difundir los sucesos que ocurrieren en el mundo; el segundo es entendido como la libertad que cada persona tiene de recibir las informaciones puestas a la disposición de todos los miembros de la sociedad, lo que constituye éste segundo aspecto en el propio derecho a la información.

El objeto de la libertad de información es la emisión o captación de noticias, especie de mensaje simple diversa de la idea. Los mensajes sencillos

---

<sup>192</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de Rádio e Televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 184.

<sup>193</sup> Ibid. p. 187.

<sup>194</sup> BARROSO, Porfirio Asenjo, TALAVERA, María del Mar López. Op. Cit. p.47.

pueden referirse a hechos y cosas que o bien ocurren o existen en el medio ambiente sin la necesidad de la actividad mental del hombre, siendo, así, externos a él; o bien se originan en la mente humana, fruto de su poder de abstracción, de razonamiento, siendo, por ende, internos a él. Éstas constituyen ideas que son objeto de la libertad de expresión; aquéllas son denominadas noticias, y son objeto de la libertad de información<sup>195</sup>.

La noticia es la difusión de un hecho real y su contexto<sup>196</sup>. Dicho hecho real aquí debe ser tomado como cualquier suceso o cosa existente en el mundo que, por ser exterior al hombre, no se confunde con el producto interno de su pensamiento: es la realidad observada y preparada en forma de mensaje por el comunicador.

En efecto, el objetivo de la noticia es informar a las personas sobre los hechos que ocurren de manera cotidiana en su país y en el mundo. La propia etimología de la palabra “noticia” ayuda en su comprensión, puesto que este vocablo deriva del término latino *novus* que indica el conocimiento de hechos nuevos o con alguna novedad<sup>197</sup>. El diccionario Michaelis corrobora con tal sentido, pues sostiene que noticia significa: “1. Conocimiento, información. 2. Novedad; nueva”<sup>198</sup>.

El Tribunal Constitucional de España, en diversas ocasiones, ya reconoció la diferencia entre libertad de expresión y libertad de información,

---

<sup>195</sup> GUANTER, José María Desantes *et al.* *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 22.

<sup>196</sup> MALLÉN, Ignacio Bel, ALFONSO, Loreto Corredoira & GONZÁLEZ, María Pilar Cousido. *Op. Cit.* p. 117.

<sup>197</sup> GUANTER, José María Desantes *et al.* *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 57.

<sup>198</sup> MICHAELIS. *Pequeno Dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998, p. 900.

según se concluye a partir de la lectura de una parte del fundamento jurídico 5º de la sentencia 6, de enero de 1988, en la que la Corte declaró que<sup>199</sup>:

“La libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. El derecho a comunicar y recibir libremente información versa, en cambio, sobre hechos o tal vez más restringidamente, sobre aquellos hechos que pueden considerarse noticiables.”

### **3.3. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.**

#### **3.3.1. CONSIDERACIONES INICIALES.**

A pesar de su importancia, no haremos un análisis pormenorizado del principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta que la doctrina y la jurisprudencia se han encargado de esta tarea de modo bastante esclarecedor. Así, nos interesa solamente abordar sus puntos centrales, suficientes para el desarrollo de esta tesis.

El origen del principio de proporcionalidad está en el Derecho administrativo prusiano, sin embargo, tras el fin de la segunda guerra mundial la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Alemania le ha dado carácter constitucional<sup>200</sup>. Desde el inicio, este principio fue concebido como instrumento para evitar abusos de la Administración Pública en el ejercicio de su poder de

---

<sup>199</sup>Disponible en: [http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/947#complete\\_resolucion&fundamentos](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/947#complete_resolucion&fundamentos). Consultado en: 18.06.2015.

<sup>200</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 407.

policía<sup>201</sup>. Se observa, de este modo, que la proporcionalidad se ha estructurado y desarrollado eminentemente por obra de la doctrina y la jurisprudencia, no obstante la falta de expreso reconocimiento constitucional y legal.

Su ubicación en el Derecho Constitucional se debe al reconocimiento de su estrecha vinculación con los derechos fundamentales y con el Estado de Derecho. La sentencia 85/1992 del Tribunal Constitucional Español<sup>202</sup>, en su fundamento jurídico 4º, trató sobre este tema, afirmando:

“Es importante destacar que, al efectuar la ponderación, debe tenerse también muy presente la relevancia que en la misma tiene el criterio de proporcionalidad como principio inherente del Estado de Derecho, cuya condición de variado contenido tiene especial aplicación cuando se trata de proteger derechos fundamentales frente a limitaciones o constricciones, procedan éstas de normas o resoluciones singulares.”

Es justamente debido a este vínculo que el principio de proporcionalidad adquiere la naturaleza de principio general del Derecho, transformándose en uno de los fundamentos que estructura todo el orden jurídico de los Estados Democráticos de Derecho, lo que demuestra su gran importancia<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> ARNOLD, Rainer, ESTAY, José Ignacio Martínez & URBINA, Francisco Zúñiga. *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. En: Revista “Estudios Constitucionales”. Santiago: Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2012, Año 10, nº 1, p. 67. ISSN 0718-0195.

<sup>202</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1972>. Consultado en: 07.08.2013.

<sup>203</sup> Paulo Bonavides ha esclarecido esta idea al afirmar: “La vinculación del principio de proporcionalidad al Derecho Constitucional ocurre por vía de los derechos fundamentales. Es ahí que él adquiere extrema importancia y obtiene un prestigio y difusión tan largo cuanto otros principios cardenales y afines, como por ejemplo el principio de la igualdad.”. BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 569.

Es sabido que el Estado de Derecho moderno se basa en una Constitución que organiza el poder de forma armónica, además de prever un amplio catálogo de derechos fundamentales con el fin de garantizarlos. Tales derechos frecuentemente están dispuestos en el inicio de las Cartas, resaltándose que algunos de ellos tienen claramente la naturaleza de principio jurídico.

Sin embargo, la función básica de la proporcionalidad es servir de instrumento para resolver los conflictos entre derechos fundamentales, justificando la actividad estatal en la medida que impida que las autoridades públicas excedan sus poderes constituidos. Tal principio limita el poder de restricción de los derechos fundamentales por parte del Estado, sirviendo nítidamente como obstáculo que no se puede traspasar con el fin de coartar indebidamente una facultad de la persona humana <sup>204</sup>.

Es cierto que no existen derechos fundamentales absolutos. También, es cierto que cada uno de los derechos humanos debe tener la mayor efectividad posible. Pero, la propia existencia de diversos derechos fundamentales en el seno de una sociedad cada vez más compleja demuestra que no habrá siempre una convivencia pacífica entre ellos. Debido al carácter relacional del Derecho, el simple ejercicio de un derecho influencia o hasta impide el ejercicio de otro que también es protegido por el sistema constitucional. Al Estado cabe, entonces, la función de coordinar el ejercicio de los derechos fundamentales para que tengan una convivencia armónica.

---

<sup>204</sup> En este sentido afirma Miguel Carbonell: "De hecho, el principio de proporcionalidad constituye hoy en día quizá el más conocido y el más recurrente 'límite de los límites' a los derechos fundamentales y en esa medida supone una barrera frente a intromisiones indebidas en el ámbito de los propios derechos. CARBONELL, Miguel. *Introducción: El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. En: CARBONELL, Miguel (editor). *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, 2008, p. 10.

En consecuencia, parte de la doctrina reconoce la existencia de un control de proporcionalidad de los actos que tienen la capacidad de limitar el libre ejercicio de las libertades públicas. En este sentido, Javier Jiménez<sup>205</sup> asevera que “no tiene ninguna duda sobre la pertinencia del control de proporcionalidad en la interpretación y aplicación judicial de los derechos fundamentales”.

Si es necesario restringir un derecho fundamental en determinadas situaciones, que lo sea bajo la criba de la ponderación equilibrada de los valores en juego, para que no se permitan excesos de las autoridades públicas.

De este modo, se puede entender por principio de proporcionalidad la norma constitucional que determina que los actos del Estado sean adecuados a los fines públicos a que se destinan, sirviendo de instrumento contra los abusos que pueden ocurrir cuando las autoridades públicas estuvieren interviniendo en el ejercicio de cualquier derecho fundamental. En esta dirección, Josefa Fernández Nieto<sup>206</sup> asevera que el principio de proporcionalidad estaría integrado por: “un conjunto de criterios o herramientas que permiten medir o sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio”.

Es solamente a través del control de proporcionalidad que se podrá averiguar si los efectos de la intervención del Estado están en consonancia con los fines públicos pretendidos, evitando cualquier abuso.

---

<sup>205</sup> CAMPO, Javier Jiménez. *Derechos fundamentales: concepto y garantías*. Trotta, Madrid, 1999, p. 77 y 80.

<sup>206</sup> FERNÁNDEZ NIETO, Josefa. *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*. Madrid: Dykinson, 2009, p. 292.

Teniendo en cuenta su naturaleza de principio general de Derecho y su clara vinculación con los Derechos Fundamentales, se puede concluir que el principio de proporcionalidad se difunde por todo el ordenamiento jurídico, aunque sea implícito en el seno constitucional.

Así se percibe que este principio tiene aplicación en todas las ramas del Derecho (constitucional, penal, administrativo, procesal, etc.) y en cada uno de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Por lo tanto, el principio de la razonabilidad debe ser respetado tanto en la creación de la norma por el Poder Legislativo, cuanto en su aplicación por el Ejecutivo y el Judiciario.

### **3.3.2. ELEMENTOS.**

La doctrina y la jurisprudencia suelen estar de acuerdo que el principio de proporcionalidad posee tres elementos (o subprincipios) que son: la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto<sup>207</sup>.

La idoneidad dice respecto a la elección del medio adecuado para obtener el fin deseado. A contrario sensu, no hay proporcionalidad cuando el Estado elige un medio que no se dirija a obtener el objetivo pretendido. Es necesario, por lo tanto, que la medida adoptada sea capaz de alcanzar la finalidad pública perseguida por la autoridad pública.

---

<sup>207</sup>Josefa Fernández Nieto entiende que dicho principio: “estaría integrado por un conjunto de criterios o herramientas que permiten medir o sopesar la licitud de todo género de límites normativo de las libertades, así como cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira: el de la inutilidad, innecesaridad y desequilibrio del sacrificio”. *Ibíd.* p. 292.



No podemos olvidar que este subprincipio debe observarse desde el ángulo del derecho afectado, así, si de hecho se necesita limitar un derecho, es imprescindible que al menos se realice a través del medio que sea capaz de alcanzar el objetivo pretendido, pues, de otra forma, expondríamos una persona humana a un sacrificio innecesario<sup>208</sup>.

Como el principio de proporcionalidad es una garantía fundamental que consiste en un límite frente a la actividad limitadora del Estado, la finalidad pública pretendida es justamente la armonización del derecho sacrificado con los demás derechos o bienes garantizados constitucionalmente<sup>209</sup>.

Por otro lado, el subprincipio de la necesidad se refiere a la elección del medio menos gravoso para el derecho fundamental afectado. No se puede olvidar que la proporcionalidad es un instrumento que sirve para dirimir

---

<sup>208</sup>Laura Clérico asevera sobre el examen de idoneidad: “Desde el punto de vista del derecho limitado se plantean varios interrogantes. El primero se refiere a la relación entre el medio y el fin de la norma. Si el afectado tiene que soportar una restricción a su derecho, por lo menos, se espera que el medio pueda *fomentar* el logro del fin. De lo contrario, las razones que tratan de justificar esa restricción se desvanecen desde el punto de vista empírico. Así, el examen de la idoneidad supone: a) la identificación y precisión en la mayor medida posible del fin o de los fines estatales legítimos (es decir, un fin que no esté prohibido por la Constitución de forma definitiva) y sin reducciones ni aumentos del fin; b) la individualización del medio implementado, y c) la identificación del (o los) derecho(s) afectado(s) por la limitación que se ataca de excesiva. Una vez identificados los elementos objeto de examen, se les aplica la siguiente regla, que examina otro elemento de este examen, d) la relación de ‘fomento’ entre medio y fin: (REG) Cuando el medio establecido –que afecta derechos fundamentales– puede fomentar el fin (no i-)legítimo, entonces debe ser examinada la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida (estatal).

(REG’) Cuando el medio establecido –que afecta derechos fundamentales–no puede fomentar el fin (no i-)legítimo, entonces la medida (estatal) es desproporcionada en sentido amplio.”. CLÉRICO, Laura. *El examen de proporcionalidad: entre el exceso por acción y la insuficiencia por omisión o defecto*. En: CARBONELL, Miguel (editor). Op. Cit. p. 129-130.

<sup>209</sup> Antonio Magdaleno Alegría aclara esta cuestión sosteniendo: “el principio de proporcionalidad se compone, a su vez, de tres subprincipios o elementos: el de adecuación o idoneidad, el de indispensabilidad o necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. No obstante, el primer elemento que debe analizarse en el juicio de proporcionalidad es la finalidad perseguida por la medida objeto de control. La citada medida, como se ha mantenido reiteradamente a lo largo del presente estudio, debe estar encaminada a la protección de otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos, es decir, la limitación de los derechos fundamentales solo procede con el objeto de conciliarlos con otros derechos o bienes constitucionales.” ALEGRÍA, Antonio Magdaleno. *Los límites de las libertades de expresión e información en el estado social y democrático de derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2006, p. 265.

primordialmente conflictos entre derechos fundamentales. La regla es que estos derechos se puedan ejercer de forma plena, sin ninguna limitación por parte del Estado o de otras personas, restringiéndose solamente en casos excepcionales que tengan el objetivo de garantizar el ejercicio de otro derecho fundamental. Por este motivo a este elemento también se le conoce como “intervención mínima”<sup>210</sup>.

En esta línea de raciocinio, Alexy entiende que “un medio es necesario cuando otro no puede ser establecido adecuadamente para el logro del fin, pero sin que suponga una menor restricción para el derecho fundamental afectado”<sup>211</sup>.

De este modo, el Poder Público debe investigar cuál medio, de entre los disponibles para alcanzar la finalidad pública objetivada, causará menos daños al derecho objeto de restricción. Si existen dos medios igualmente eficaces para dirimir un conflicto entre derechos, la autoridad pública debe necesariamente elegir aquel que restringirá en menor intensidad el derecho fundamental objeto de intervención.

En este sentido, José Juan Moreso sostiene que el principio de la necesidad obliga que “el sacrificio impuesto sea necesario –que no exista otro

---

<sup>210</sup> Sobre este tema, Ignacio Villaverde asevera: “La exigencia de *necesidad o intervención mínima*, que consiste, en que la medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite, en el sentido, de que no debe existir otro medio menos onerosos para lograrlo. La medida restrictiva no solo debe ser idónea material y funcionalmente para limitar el derecho en razón de su fundamento; además, de entre las posibles maneras de imponer la medida restrictiva, solo cabe elegir la forma o el medio que resulte menos gravosa para alcanzar aquella finalidad.” MENÉNDEZ, Ignacio Villaverde. *La resolución de conflictos entre derechos fundamentales: El principio de proporcionalidad*. En CARBONELL, Miguel (editor). Op. Cit. p. 184.

<sup>211</sup> ALEXY, Robert. Op. Cit. p.171.

menos lesivo— para preservar otro derecho o un bien constitucionalmente protegido”<sup>212</sup>.

Finalmente, se observa que la proporcionalidad en sentido estricto consiste en la propia ponderación entre los medios y los fines. La idoneidad garantiza que los fines serán obtenidos por los medios elegidos, en cuanto que la necesidad protege el derecho sacrificado contra los medios más gravosos. Resta, por lo tanto, solamente sopesar la exacta medida de aplicación de los medios teniendo en cuenta los fines que se desea obtener. Esta decisión puede tomarse considerando la “ley de la ponderación” que Robert Alexy<sup>213</sup> sintetiza en tres pasos que analizan exactamente esta relación entre la satisfacción y el sacrificio de los derechos fundamentales implicados.

La intervención en los principios debe siempre obedecer a las circunstancias concretas que cercan los derechos implicados<sup>214</sup>. Por eso, los legisladores, administradores y jueces tendrán que ser sensibles a las diversas variables que se presentan para que puedan hacer la debida ponderación, valorando la intensidad con que deben aplicar el medio para conseguir el fin pretendido. Un análisis meramente abstracto no satisface este subprincipio, pues el intérprete solamente conseguirá mensurar la intensidad de intervención

---

<sup>212</sup>MORESO, José J. *Alexy y la aritmética de la ponderación*. En CARBONELL, Miguel (editor). Op. Cit. p. 71.

<sup>213</sup> “El principio de proporcionalidad en sentido estricto se refiere a la optimización relativa a las posibilidades jurídicas. Este es el campo de la ponderación, el único que interesará en este texto. El núcleo de la ponderación consiste en una relación que se denomina ‘ley de ponderación’ y que se puede formular de la siguiente manera: ‘Cuando mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción del otro’. La ley de ponderación permite reconocer que la ponderación puede dividirse en tres pasos. El primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso se define la importancia de la satisfacción del principio juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la restricción o la no satisfacción del otro”. ALEXY, Robert. *La fórmula del peso*. En: CARBONELL, Miguel (editor). Op. Cit. p. 15.

<sup>214</sup> “Las intervenciones en los principios son concretas. Por esta razón, la intensidad de la intervención es una magnitud concreta”. Ibíd. p. 21.

en el derecho afectado si conoce adecuadamente las circunstancias fácticas que rodean el conflicto de los derechos implicados<sup>215</sup>.

De hecho, el principio de proporcionalidad tiene que ver con el aspecto material de los conflictos de intereses, es decir, está preocupado por la decisión justa en el caso concreto. De esta manera, la proporcionalidad en sentido estricto consiste en la efectiva evaluación de los bienes jurídicos en conflicto, de los medios existentes y los fines perseguidos, teniendo en cuenta las circunstancias fácticas que están envueltas, ponderando las ventajas para el interés público y los inconvenientes para los derechos afectados.

El Tribunal Constitucional de España en el FJ 2º de la STC 173/2011, de 07 de noviembre, ha sintetizado los tres subprincipios del principio de proporcionalidad, a saber<sup>216</sup>:

“Finalmente, la estricta observancia del principio de proporcionalidad, concretado, a su vez, en las tres siguientes condiciones: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”

---

<sup>215</sup> En esta dirección, Luis Prieto Sanchís sostiene que el principio de proporcionalidad en sentido estricto consiste en: “valorar el grado de afectación o lesión de un principio, el grado de importancia o urgencia en la satisfacción de otro y, por último, a la luz de todo ello, de valorar la justificación o la falta de justificación de la medida en cuestión. Se trata, en suma, de determinar el peso definitivo que en el caso concreto tienen ambos principios; un peso definitivo que no coincide necesariamente con su peso abstracto, aun cuando aceptásemos que éste es diferente en cada principio, sino que se obtiene de esa valoración conjunta y relativa entre satisfacción y sacrificio”. SANCHÍS, Luis P. *El juicio de ponderación constitucional*. En CARBONELL, Miguel (editor). Op. Cit. p. 112.

<sup>216</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/22621>. Consultado en: 30.06.2015.

### 3.3.3. APLICACIÓN EN EL DERECHO DE ACCESO.

El principio de proporcionalidad tiene larga utilización en la regulación y la aplicación del derecho de acceso. Todas las veces que hay el ejercicio de este derecho automáticamente hay una restricción a la libertad de expresión y de empresa de los medios de comunicación sociales. Por supuesto, es a través de la programación de los medios que los grupos sociales ejercen su derecho, ocasionando una clara colisión entre estos derechos. De esta forma, es fundamental que el principio de razonabilidad ejerza efectivo control en este conflicto, de manera que los intereses envueltos sean conciliados<sup>217</sup>.

Hay que destacar inicialmente que este conflicto prescinde de cualquier análisis del peso abstracto de los principios implicados<sup>218</sup>, pues ellos son del mismo rango constitucional. No obstante, es necesaria que la aplicación del derecho de acceso sea precedida de la debida ponderación de medios y fines, considerándose las condiciones fácticas existentes en cada caso concreto.

El derecho de acceso requiere la presencia de la proporcionalidad en todas sus fases, desde de la creación de sus normas hasta su efectiva aplicación por los poderes públicos. Así se puede decir que el desarrollo normativo y la aplicación de este derecho de acceso han que obedecer a los tres subprincipios del principio de proporcionalidad.

---

<sup>217</sup>En relación a la intervención en las actividades de los medios de comunicación, Ignacio Villaverde Menéndez afirma que la: "intervención del Estado también se contagia de la gradación que caracteriza la protección de la información, y su intensidad y extensión está en función de la intensidad y extensión con las que la realidad intervenida, habitualmente los medios de comunicación, y su naturaleza económica o técnica contribuyen a la satisfacción de interés colectivo en la información". MENÉNDEZ, Ignacio Villaverde. Op. Cit. p. 252-253.

<sup>218</sup> "El peso abstracto de un principio *Pi* es el peso que se le asigna a *Pi* en relación con otros principios, independientemente de las circunstancias de cualquier caso concreto." (ALEXY, Robert. *La fórmula del peso*. En CARBONELL, Miguel (editor). Op. Cit. p. 21.

Efectivamente, el medio utilizado debe ser adecuado para proporcionar o acceso de los grupos y lo menos oneroso posible a las libertades de los medios. Además, la ponderación llevada a cabo debe considerar la intensidad de la restricción de las libertades de expresión en sentido amplio y de empresa de los medios de comunicación y el grado de no satisfacción del derecho de acceso, contestando inicialmente a dos preguntas:

- ¿En qué intensidad el ejercicio del derecho de acceso interviene en la libertad de expresión y de empresa de los medios?

- ¿Qué significaría para este derecho, si se omitiese la intervención en dichas libertades?

En seguida, el tercer paso consiste en analizar la mutua relación entre las dos valoraciones arriba, con el reto de efectuar la medida más ventajosa al principio del pluralismo (interés público pretendido con el ejercicio del derecho de acceso) con menos perjuicio para las libertades y derechos implicados. Es precisamente la dimensión institucional del derecho de acceso lo que permite que el Estado regule el mercado de ideas, cuya actividad siempre se debe justificar en base al principio de proporcionalidad<sup>219</sup>.

El artículo 10 de la Convenio Europeo de Derechos Humanos ofrece un ejemplo<sup>220</sup>:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de

---

<sup>219</sup> Sobre este tema, Ignacio Villaverde concluye que la “existencia de una garantía institucional del interés general en la información justifica la acción positiva del Estado...sometida al respeto del principio clásico de proporcionalidad”. MENÉNDEZ, Ignacio Villaverde. Op. Cit. p. 236-237.

<sup>220</sup> Disponible en: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf). Consultado en: 01.07.2015.

comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.”

Por la simple lectura del apartado 2 se constata que hay una clara referencia a la transcendencia del principio de proporcionalidad en el ámbito de las libertades iusinformativas. En esta dirección, Josefa Fernández Nieto asevera que dichas libertades implican<sup>221</sup>: “una mayor responsabilidad moral y jurídica en quien realiza la infracción, pero de otra exige una rigurosa ponderación de cualquier norma o decisión que coarte su ejercicio.”

### **3.4. DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.**

#### **3.4.1. GRUPOS POLÍTICOS.**

##### **3.4.1.1 FORMACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES.**

Punto central para la continuidad de esta investigación es la definición de grupo social. Por lo tanto, es necesario un enfoque multidisciplinario del

---

<sup>221</sup> FERNÁNDEZ NIETO, Josefa. Op. Cit. p. 292.

tema, lo que nos lleva a buscar apoyo de la psicología social y de la sociología. Seguramente, el estudio de estas disciplinas proporcionará el conocimiento de datos relevantes sobre los grupos sociales que facilitarán la identificación de los requisitos esenciales del derecho de acceso que se investiga.

Importa destacar inicialmente que los “filósofos contractualistas” identificaron correctamente “la seguridad y el bien-estar”<sup>222</sup> como los dos motivos que generan el nacimiento de la sociedad.

De hecho, la recurrente afirmación de que el hombre es un ser gregario por naturaleza encuentra respaldo en el instinto de supervivencia del ser humano que necesita asociarse a sus semejantes como forma de imponerse a las demás especies animales y superar los obstáculos del medio ambiente. La defensa de la vida es más fácil cuando se realiza de forma conjunta.

Cualquier análisis lógico-racional del hombre y su trayectoria a lo largo de los tiempos revela que su predominancia en este mundo ha resultado de su capacidad única de raciocinio añadida a la creciente convivencia en sociedad.

Evidentemente en el inicio de la historia de la humanidad, nuestros ancestrales consiguieron protegerse mejor de los peligros que los afectaban en el momento que pasaron a vivir en grupo, pues obtuvieron la fuerza necesaria para garantizar su propia seguridad.

Además de la necesidad de supervivencia, el bienestar también constituyó un factor fundamental para la vida gregaria de los hombres. Asimismo es propio de la naturaleza humana el impulso para la satisfacción de

---

<sup>222</sup> ESQUIROL, Antonio Blavia. *Evolución del pensamiento político*. Caracas: Equinoccio, 1992, p. 78.



todos sus deseos según una jerarquía de necesidades, de tal suerte que, obtenida las condiciones básicas para su supervivencia, el individuo inmediatamente ha buscado completar sus demás deseos para obtener su bienestar. Wolfgang ha observado esta jerarquía afirmando que solamente: “bajo circunstancias normales, en época de seguridad y bienestar, se diversifican los intereses humanos, prosperan la diferencia y la particularidad”<sup>223</sup>.

Hoy en día es más apropiado utilizar el término felicidad como fin último del ser humano, lo que envuelve la satisfacción de una amplia gama de intereses que es proporcionada por la convivencia en sociedad<sup>224</sup>. Intereses sexuales, emocionales, laborales, de cooperación; en fin, una diversidad cada vez más amplia y compleja de intereses que solamente encuentran satisfacción en el ámbito de la comunidad.

No es difícil imaginar que al principio los hombres empezaron a asociarse teniendo en cuenta la proximidad espacial y algunas semejanzas físicas, tales como, el color de la piel, cabellos, ojos, estatura, etc., lo que ha generado una diversidad de grupos sociales. La continua convivencia de las comunidades ocasionó aún la creación de un conjunto de valores<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> KERSTING, Wolfgang (trad.). *Filosofía Política del Contractualismo Moderno*. México: Plaza y Valdéz S.A. de C.V., 2001, p. 257.

<sup>224</sup> “El derecho a la felicidad será una realidad cuando todos los seres humanos dispongan de un mínimo de bienestar material, cuando sean capaces de vivir sobria y austeramente, buscando principalmente el bien.”. ROSELLÓ, Francesc Torralba. *El derecho a la felicidad*. En: VINYAMATA I CAMP, Eduard et al. *Derechos humanos, nuevas realidades*. Barcelona: UOC (UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA), 2009, p. 88.

<sup>225</sup> Según Émile Durkheim, desde: “el momento que, en el seno de una sociedad política, un cierto número de individuos encuentran que tienen ideas comunes, intereses, sentimientos, ocupaciones que el resto de la población no comparte con ellos, es inevitable que, bajo el influjo de esas semejanzas, se sientan atraídos los unos por los otros, se busquen, entren en relaciones, se asocien, y que así se forme poco a poco un grupo limitado, con su fisonomía especial, dentro de la sociedad general. Pero, una vez que el grupo se forma, despréndese de él una vida moral que lleva, como es natural, el sello de las condiciones particulares en que se ha elaborado, pues es imposible que los hombres vivan reunidos, sostengan un comercio regular, sin que adquieran el sentimiento del todo que forman con su unión, sin que se ligen a ese todo, se preocupen de sus intereses y los tengan en cuenta en su conducta. Ahora bien, esta unión a una cosa que sobrepasa al individuo, esta subordinación de los intereses

culturalmente transmitidos para otras generaciones. Este mundo axiológico particularmente desarrollado en el ámbito de cada grupo, ha consolidado aún más las similitudes físicas iniciales, haciendo que los grupos acentuasen sus características propias que le identificaron y le diferenciaron en relación a otros grupos.

Este conjunto de valores que determina los intereses y comportamiento de los individuos le permite observar el mundo en continua actividad de comparación. Frecuentemente el ser humano evalúa los entes y cosas clasificándoles, agrupando aquellos que mantienen características comunes para diferenciarlos de los demás. Mucho más que la simple necesidad de conocer, la división y clasificación de los entes y cosas son producidos por el mundo axiológico que orienta las actitudes de los hombres y grupos en el seno de la sociedad.

La psicología social llama a este fenómeno de “categorización”, que es un proceso psicológico básico subyacente a la formación de los grupos. Turner<sup>226</sup> ha definido la categorización como la “representación cognitiva de la división social de los grupos”.

Ya hemos destacado que la formación y particularización del grupo depende de los intereses comunes que los miembros poseen. Evidentemente, no todos los integrantes tienen los mismos objetivos, siendo común la existencia de intereses diferentes en el interior de una determinada asociación. Importa destacar que la formación de un grupo ocurre como consecuencia de la asociación de individuos que buscan la satisfacción mutua de sus necesidades propias<sup>227</sup>. El grado de satisfacción personal es fundamental para

---

particulares al interés general, es la fuente misma de toda actividad moral”. Durkheim, Émile. *De la división del trabajo social*. Madrid: Akal, 2001, p. 17.

<sup>226</sup> TURNER, Jonh C. *Redescubrir el grupo social*. Madrid: Ediciones Morata, S.A., 1990, p. 55.

<sup>227</sup> Alexis de Tocqueville resume tal pensamiento con maestría: “Reconocido el derecho de asociación en un país, el ciudadano puede usar de él de diferentes maneras. Una asociación

garantizar la cohesión necesaria para la creación y preservación de un grupo. Cuanto mayor sea la satisfacción recíproca de los intereses de las personas, mayor será el sentimiento de pertenencia al grupo, confiriéndole cohesividad.

Se observa que en este proceso de categorización de los grupos hay una simplificación de las interacciones e intereses comunes existentes. De este modo, las asociaciones están caracterizadas por una imagen estructurada en un reducido número de intereses y objetivos comunes que efectivamente ostentan. A pesar de no corresponder al conjunto de sus actividades, la imagen simplificada del ente colectivo es fundamental para la categorización, permitiendo la separación e identificación de los grupos. La atracción interpersonal se establece primordialmente alrededor de la satisfacción de estos objetivos sociales básicos que permiten la identificación de un grupo y su distinción de los demás.

Estas características que permiten la conservación del grupo podrán sufrir cambios, pero siempre habrá un núcleo duro que lo identifica. Son ellos singularmente la propia razón de ser de cada grupo, el motivo de su supervivencia, lo que atrae y mantiene sus miembros en detrimento de otros grupos que detienen características diferentes y opuestas. A lo largo de su vida el individuo participa de diversas organizaciones sociales, empezando por la familia, pasando por los amigos del barrio, de la escuela, de la iglesia, etc. Su permanencia en determinado grupo se debe naturalmente a la continua satisfacción de sus necesidades que es proporcionada por los demás miembros individualmente o por sus actuaciones colectivas.

---

consiste solamente en la adhesión pública que da cierto número de individuos á tales o cuales doctrina, y en la obligación que contraen de concurrir de una manera determinada á hacer que prevalezcan...

Cuenta sus partidarios y los compromete en su causa. Éstos aprenden a conocerse los unos a los otros, y su ardor se acrecienta con su número. La asociación reúne en manojo los esfuerzos de los espíritus divergentes y los empuja con vigor hacia un solo un fin, claramente indicado por ella". TOCQUEVILLE, Alexis de (trad.). *La Democracia en América*. Madrid: Daniel Jorro, editor, 1911, p. 281-282.

De este modo, la categorización ha estructurado los grupos a través de estereotipos que simplificaron la real complejidad de intereses y actividades que los grupos detienen. Esta noción contribuirá para el entendimiento de la funcionalidad de los grupos en el ámbito de la sociedad, pues, en principio, cada ente colectivo ejerce primordialmente funciones que están de acuerdo con sus objetivos sociales comunes que son aquellos que les caracterizan y, al mismo tiempo, les diferencian de los demás.

La sociología funcionalista, que se caracterizó por su enfoque empirista que resaltaba las ventajas del trabajo de campo, permite un mejor entendimiento de la funcionalidad de los grupos en la sociedad. A propósito, los funcionalistas fueron quien primeramente ha vuelto la atención para estudiar de forma científica la comunicación social a partir de los años veinte del siglo pasado, justamente porque los medios de comunicación pasaron a desempeñar un importante papel en la sociedad moderna<sup>228</sup>.

Inicialmente el funcionalismo ha centrado sus estudios en base a la comparación de la vida social con la orgánica en el sentido de que cada órgano de esta desempeña una función que contribuye para el perfecto funcionamiento del organismo como un todo. La sociedad es el todo, los individuos son las células y los grupos sociales son los órganos del todo. Émile Durkheim evidenció tal analogía al diferenciar la solidaridad mecánica de la orgánica<sup>229</sup>:

“Aquí, pues, la individualidad del todo aumenta al mismo tiempo que la de las partes; la sociedad hácese más capaz para moverse con unidad, a la vez que cada uno de sus elementos tiene más movimientos propios. Esta solidaridad se parece a la que se observa en los animales superiores. Cada órgano, en efecto, tienen en ellos su fisionomía especial, su autonomía, y, sin embargo, la unidad del organismo es tanto mayor cuanto que esta individuación de la partes

---

<sup>228</sup> LASSWELL, Harold D. *Propaganda Technique in the World War*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co, Ltd., 1927.

<sup>229</sup> Durkheim, Émile. *De la división del trabajo social*. Madrid: Akal, 2001, p. 154.

es más señalada. En razón a esa analogía, proponemos llamar orgánica la solidaridad debida a la división del trabajo.”

Partiéndose de la concepción de Durkheim<sup>230</sup> que el hecho social son los modos de hacer, pensar y sentir externos al individuo que son capaces de ejercer coerción sobre sus conciencias, o sea, gran parte de nuestra conciencia personal adviene de la cultura colectiva, es fácil comprender que el ser humano no es totalmente independiente de la sociedad, por lo contrario, todos los individuos forman su autodeterminación a partir de los valores creados y desarrollados a lo largo del tiempo por la comunidad.

De hecho, el niño recién nacido no detiene cualquier percepción valorativa del mundo. A la medida en que crece, comienza a entrar en contacto con un conjunto de valores cultivados por las personas que viven o vivieron en su entorno. Su mente es un archivo vacío que, día a día, va adicionando valores sociales ya establecidos a través principalmente de los diversos grupos que pasa a pertenecer. En este proceso el individuo no es solamente un agente pasivo, pues él interacciona con el medio, cambiándole también. Es más apropiado afirmar que hay una constante interacción dialéctica entre persona, grupo y sociedad en que todos son transformados a lo largo del tiempo. Tal interacción ha se tornado cada vez más compleja debido al crecimiento de las sociedades y la globalización que aproximó las personas en nivel mundial.

Esta creciente complejidad de las sociedades ha llevado los funcionalistas modernos a abandonar la simple analogía con el organismo vivo, para fundamentar sus ideas en la convicción de que la sociedad es un todo cuyo funcionamiento depende de los subsistemas que la integran. Estos subsistemas son estructuras que componen la sociedad y detienen funciones independientes entre sí que, todavía, en su conjunto, son responsables por el funcionamiento de la propia sociedad.

---

<sup>230</sup> DURKHEIM, Émile (trad.). *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 27.

Bajo la perspectiva funcional, los individuos y los grupos sociales mantienen funciones autónomas e interdependientes responsables, en su conjunto, por el funcionamiento armónico de la sociedad. De este modo, cada uno de ellos ocupan un lugar propio en el todo que corresponde a funciones específicas. En otras palabras, las personas y entes colectivos detienen una posición específica en la estructura de la sociedad que les atribuye funciones específicas a desempeñar que sumadas hacen el todo obtener sus metas comunes.

El Derecho comprendió este aspecto funcional de los grupos sociales hace tiempo. De hecho, hoy en día el derecho de asociación, positivado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>231</sup> y en las constituciones de diferentes países, es reconocido no solo como consecuencia lógica de la naturaleza humana, sino también como fundamental para la estructuración de los sistemas democráticos.

Ciertamente, el que los grupos sociales ejerzan la democracia participativa es una receta que puede emplearse contra los abusos que practican las autoridades públicas y los propios grupos políticos en el desempeño de sus funciones<sup>232</sup>. De ahí la importancia de estimular el asociacionismo en el seno de la sociedad, especialmente para alcanzar el pluralismo<sup>233</sup>. En este contexto, es posible percibir que la sociedad no está

---

<sup>231</sup> **“Artículo 20**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.”. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Consultado en: 27.05.2015.

<sup>232</sup> Alex de Toqueville, ya hace más de un siglo y medio, percibió que no: “hay país alguno en que sean tan necesarias las asociaciones para atajar el despotismo de los partidos o del príncipe, como aquello en que el estado social es democrático...En los países donde no existen tales asociaciones, si los particulares no pueden fundar artificial y transitoriamente algo que se les parezca, no veo dique alguno que pueda ser opuesto á ninguna tiranía, y en tal caso puede oprimir á todo un pueblo un grupo reducido de facciosos ó un hombre solo.”. TOCQUEVILLE, Alexis de (trad.). Op. Cit. p. 285.

<sup>233</sup> En este sentido, Luis Aguiar de Luque argumenta: “La consideración del Derecho de asociación como derecho subjetivo no debe hacer perder de vista la función estructural que

formada por la simple suma de sus individuos, siendo de fundamental importancia considerar el componente colectivo que influye, en ocasiones de forma determinante, en las decisiones que afectan al todo<sup>234</sup>.

Asimismo, los grupos sociales consisten en la unión de seres humanos que permiten la satisfacción de los diversos intereses individuales de sus miembros, sirviendo, inclusive, de puente entre estos intereses y los de la sociedad como un todo, pues forman parte de la propia estructura de los Estados Democráticos de Derecho<sup>235</sup>. Se constituyen en sistemas parciales en relación a la sociedad que se toma como un sistema global. Con ello, podemos concluir fácilmente que toda organización social, independientemente de que se clasifique como partido político, puede influir en los destinos de la comunidad entera a través de los diversos medios que permite el sistema democrático.

#### **3.4.1.2. CONCEPTO Y FUNCIONES BÁSICAS.**

Los partidos políticos surgieron en la primera mitad de la edad media con la finalidad de servir de puente entre el ejercicio del poder y la voluntad del pueblo<sup>236</sup>. A lo largo de los tiempos, ellos se han incorporado en los ordenamientos jurídicos nacionales, principalmente en el seno de sus

---

éste ha de desempeñar en cuanto vía de realización del Estado Social y Democrático de Derecho, y en especial como concreción del pluralismo.”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Artículo 22: Derecho de Asociación*. En: VILLAAMIL, Oscar Alzaga (dir). Op. Cit. p. 608-609.

<sup>234</sup> Por esta razón Jorge Esteban ve la sociedad formada por un: “conjunto de individuos, pero también de grupos o asociaciones que integran el tejido social”. ESTEBAN, Jorge de, GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J. *Tratado de derecho constitucional II*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2004, p. 212.

<sup>235</sup> Esta percepción de los grupos sociales no ha escapado a la mirada de Antonio Del Moral: “el individuo requiere cada vez más la organización y apoyo de los grupos sociales en su vida cotidiana, al tiempo que estos grupos van abandonando posiciones originalmente privadas y exigiendo audiencia o concursos en las decisiones públicas. En este sentido, una visión sociológica y realista del Estado lo ve influido, cuando no mediatizado, por grupos y fuerzas sociales diferentes, que le disputan su influencia en la sociedad”. DEL MORAL, Antonio Torres (director). *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2004, p.91.

<sup>236</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Partidos Políticos*. Revista dos Tribunais. Vol. 909. São Paulo: Ed. RT, jul. 2011, p. 136.

Constituciones. Nuestro estudio comparado ha demostrado que la gran mayoría de los países analizados lo han constitucionalizado: la totalidad de las naciones americanas y setenta por ciento de las europeas.

A pesar de su evidente desarrollo, su delimitación conceptual aún no está exenta de disenso. Andrea Sánchez<sup>237</sup>, por ejemplo, ha relacionado nueve conceptos distintos de partido político. Considerando que no es objetivo de esta tesis realizar un estudio profundizado sobre este tema, para la continuidad de nuestro trabajo nos basta la sencilla definición ofrecida por Sartori<sup>238</sup> según lo cual, “Un partido es cualquier grupo político identificado por

---

<sup>237</sup> “A. Carl J. Friedrich

Para Friedrich, ‘un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales’.

B. Max Weber

Para Weber, un partido es ‘la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales’.

C. Unas Kelsen

Kelsen considera que los partidos políticos son ‘formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos’.

D. Paolo Biscaretti di Ruffia

Paolo Biscaretti di Ruffia, el célebre constitucionalista italiano, sostiene que los partidos políticos son ‘organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno’.

E. Schumpeter

Según Schumpeter, un partido ‘no es... un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo... Un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político’.

F. Epstein

Para Epstein, un partido es ‘cualquier grupo que busca obtener votos bajo un membrete’

G. Kennedy Janda

Janda señala que los partidos, son ‘organizaciones que tienen como meta colocar a sus representantes en puestos gubernamentales’.

H. Joseph La Palombara

Para La Palombara, ‘un partido es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental.’

I. Giovanni Sartori

Por último, para Giovanni Sartori, ‘Un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos’.” SÁNCHEZ, Francisco José Andrea. *Los partidos políticos: su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, p. 60-61.

<sup>238</sup> SARTORI, Giovanni (trad.). *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Madrid: Alianza, 2003, p. 91.



una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”.

En este sentido, Alan Ware<sup>239</sup> concluye que, “Los partidos son instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado”.

A pesar de la disidencia en cuanto a su delimitación conceptual, existe un consenso en la doctrina que los partidos políticos son esencialmente grupos sociales<sup>240</sup> que detienen funciones públicas específicas asignadas por el ordenamiento jurídico. De hecho, un grupo político consiste en un conjunto de personas que si asocian justamente porque comparten valores, intereses y propósitos comunes.

Merece la pena citar la Ley 54/78, de 4 de diciembre (antigua ley orgánica de los partidos políticos, derogada por la Ley 6/2002, de 27 de junio) que, en su artículo 1º, dejaba claro este aspecto<sup>241</sup>. El Tribunal Constitucional de España ha corroborado este entendimiento al señalar en la STC 40/2011 (FJ 7º)<sup>242</sup>:

“También en este caso la doctrina sentada en nuestras SSTC 12/2008, de 29 de enero, FJ 5; y 13/2009, de 19 de enero, FJ 11, nos permite dar respuesta a la cuestión ahora planteada. Recordábamos entonces **‘la naturaleza de los partidos políticos como asociaciones cualificadas por sus funciones**

---

<sup>239</sup> WARE, Alan (trad.). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo, 2004, p. 27.

<sup>240</sup> En este sentido, todos los conceptos recogidos por Francisco José Andrea Sánchez (cita 237), directa o indirectamente, se refieren a los partidos como grupos de personas.

<sup>241</sup> “Artículo Primero. Los españoles podrán crear libremente Partidos Políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación.”. Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Derogadas/r0-I54-1978.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-I54-1978.html). Consultado en: 05.09.2015.

<sup>242</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6822>. Consultado en: 05.09.2015.

**constitucionales (STC 48/2003, de 12 de marzo)** y su condición de cauce válido para el logro de la sustantivación de la igualdad formal propugnada por el art. 9.2 CE, precepto éste que dota de legitimidad a las configuraciones legislativas del estatuto jurídico de los partidos, o de sus actividades con relevancia pública, orientadas a la realización efectiva de un principio tan fundamental del orden constitucional como es el de la igualdad (arts. 1.1 y 14 CE).” (la letra negrita es propia).

Sin embargo de no tener disposición parecida al art. 1º de la ley derogada, hay que destacar que la nueva ley orgánica (Ley 6/2006) ha evidenciado en su exposición de motivo<sup>243</sup> que los partidos políticos detienen la misma naturaleza de los grupos sociales, al sostener (la negrita es propia):

“Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino **entes privados de base asociativa**, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución.”

Por otro lado, no cabe duda que el papel principal de los partidos es participar de la formación y la manifestación de la voluntad del pueblo. Peter Haberle<sup>244</sup> los considera “en la democracia moderna como mediadores imprescindibles de la misma”.

De hecho, a lo largo de su historia, la democracia nunca pudo ser ejercida directamente por los ciudadanos, ante la imposibilidad absoluta de todos concurrir para discusión y deliberación de los temas de interés público. Así, la democracia liberal ha formulado la noción ficticia de “voluntad popular”

---

<sup>243</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-12756>. Consultado en: 05.09.2015.

<sup>244</sup> HÄBERLE, Peter. Op. Cit. p. 157.

como síntesis de los múltiples, y muchas veces contradictorios, intereses individuales y colectivos existentes en el marco de una sociedad<sup>245</sup>.

Así, la voluntad popular se manifiesta a través de representantes electos para intervenir en nombre de la colectividad. La democracia representativa consiste justamente en el sistema de representantes que son delegados por el pueblo para el ejercicio del poder político. En esta orden de ideas, los partidos políticos son, entonces, instrumento para la participación política.

Es oportuno recordar los sugestivos cuestionamientos planteados por Maurice Duverger<sup>246</sup> en su célebre obra sobre los partidos políticos:

“¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? He ahí la verdadera cuestión. ¿Estaría mejor representada la opinión, si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores, sin que estos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor representada la libertad, si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coligados en formaciones políticas?”.

---

<sup>245</sup> José Luis García describe este proceso al sostener: “En cambio, en la democracia representativa de partidos es posible y necesario deslindar los dos significados jurídicos que subyacen en el concepto “voluntad popular”. En realidad, ésta es plural, tanto como sujetos componen el pueblo. Por ello, es necesario un largo y laborioso proceso de síntesis para transformar la pluralidad de voluntades populares en unidad. Este proceso comienza cuando la pluralidad, reconocida mediante el pluralismo político, se sintetiza en tantas voluntades populares como partidos políticos se crean. Más adelante, actuando el principio democrático en su principal vía, al elegir a los concretos representantes, las voluntades populares se sintetizan nuevamente en tantas como partidos políticos obtienen representación parlamentaria. Finalmente, en las Cortes Generales se produce la síntesis final, al determinar la política nacional. Solo entonces, podrá decirse que la voluntad popular es única - segundo significado de la misma - y aun así la afirmación, en sentido estricto, sería incorrecta”. GUERRERO, José Luis García. *Escritos sobre partidos políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, p. 164.

<sup>246</sup> DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 449. Citando Schneider, Andrea Sánchez contesta a Duverger en los siguientes términos: “Las preguntas y las respuestas de Duverger aclaran, sin duda, que en el sinuoso camino de la legitimación democrática del poder político contemporáneo, los partidos políticos ‘participan decisivamente en calidad de factores ineludibles de la constitución de la unidad, de la mediación de las decisiones y de la prefiguración de la voluntad pública’.” SÁNCHEZ, Francisco José Andrea. Op. Cit. p. 76.

En consonancia con estos cuestionamientos, los Estados modernos han reservado a los partidos políticos, de manera exclusiva, la intermediación del acceso de los ciudadanos a los cargos y funciones públicos, a fin de que la voluntad popular no se quede vulnerada por las preferencias personales de sus representantes. Asimismo, los partidos objetivan acceder al poder y poner en práctica su proyecto de gobierno a través de sus candidatos electos por la población. Con eso, hay una mayor garantía de que las propuestas contenidas en el plan del gobierno de los grupos políticos se cumplan realmente después de la finalización de las elecciones. Esta garantía se debe al hecho de que los partidos políticos son instituciones sometidas a un estatuto jurídico propio, con los derechos y obligaciones establecidos por ley.

Los partidos políticos, como instituciones que se ubican dentro de la democracia participativa, detentan algunas funciones específicas que podemos resumir del siguiente modo: explicitan los contornos del conflicto social, racionalizándolo y adoptando alternativas para solucionarlo, y participan de las decisiones políticas que se destinan a afrontarlo<sup>247</sup>. Así, el grupo político sirve como puente que evidencia los problemas sociales y busca sus posibles soluciones, en un proceso de intermediación entre los intereses de la sociedad y las decisiones políticas del Poder Público.

---

<sup>247</sup>Juan Hernández nos ofrece cuatro funciones de los partidos: “La explicitación o manifestación del conflicto social, se concreta en una representación de intereses o asunción de demandas sociales y se corresponde con el papel de intermediación entre el sistema social y el sistema político que cumplen los partidos... La racionalización del conflicto social y la posibilidad, en virtud de esa racionalización, de alcanzar soluciones políticas del mismo a través de la agrupación de las opiniones individuales en torno a un número limitado de opciones, representadas por los programas de los partidos y sus ofertas electorales... La participación en la solución del conflicto social, tercera de las funciones partidistas democráticas que analizamos, hace posible la colaboración de los actores individuales y los grupos sociales integrantes de un sistema social en toma de decisiones políticas, de decisiones cuyas consecuencias afectan a todo o a gran parte del propio sistema social. En este sentido, los partidos políticos devienen en instrumento de participación política democrática y, a través de esta función y de las anteriormente descritas, superan la fraccionalización política de la sociedad, institucionalizando y asumiendo satisfactoriamente su pluralismo. Por último, la cuarta y última de las funciones partidista democráticas a las que antes nos referíamos, la solución del conflicto social, consiste en lo que desde una perspectiva sistémica podríamos describir como la satisfacción de los sistemas de demandas sociales-intereses por medios de su transformación o conversión en decisiones o medidas de gobierno”. CUADRADO, Miguel Martínez, MÁRQUEZ, Manuel Mella (editor). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Editorial Trotta, 2012, p 75-76.

Dicho de otro modo, el conjunto de las funciones arriba concretan la función básica de los partidos de servir como instrumento para la participación política. Efectivamente, en el proceso de síntesis y de intermediación de la voluntad popular, los grupos políticos asumen diversas demandas sociales existentes en la sociedad, racionalizándolas y limitando sus soluciones, para que las tornen viables. Además, participan en la búsqueda de la solución más adecuada, junto con otros grupos sociales e individuos involucrados. Al final, toman las medidas de gobierno propuestas en sus proyectos de gobierno.

### **3.4.2. DESARROLLO NORMATIVO.**

Por todo lo expuesto resulta evidente que los grupos sociales y políticos son como hermanos gemelos, gestados en el vientre de la democracia, pero que sirven a propósitos específicos de esta, es decir, hacen viables, respectivamente, la participación y la representación democrática, que mantienen entre sí una íntima unión.

De hecho, la diferencia entre ambos consiste básicamente que el derecho de acceso de los grupos políticos dice respecto a la participación en la gestión de la cosa pública de forma directa e inmediata, al paso que el derecho de los grupos sociales está relacionado con los diversos asuntos que son pertinentes a la comunidad, sin la intención de obtener el control del gobierno. Los partidos políticos son fundamentales para la existencia de la democracia representativa, en contrapartida los grupos sociales son esenciales a la democracia participativa<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> SBAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 48.

Este vínculo entre ambos nos remite a la necesidad de estudiar el desarrollo normativo del derecho de acceso de los grupos políticos para aplicar algunos de sus puntos a la regulación del derecho de acceso de los grupos sociales. No se puede olvidar que el derecho de acceso también es una forma de intermediación entre los intereses de los miembros de una asociación y la sociedad. Por tanto, las organizaciones políticas expresan sus valores en los MCM dentro de su competencia de representación democrática, mientras las organizaciones sociales buscan, a través de sus mensajes, participar cada vez más de la propia vida social. Así, resulta evidente que los dos derechos deben tener varios puntos comunes, siendo que el conocimiento del régimen jurídico de uno facilitará la elaboración del régimen del otro.

Nuestra investigación se centra en el derecho de acceso de los partidos políticos en los países de América del Sur, ya que están inmersos en realidades que mantienen muchos puntos en común con Brasil. De los doce países, en apenas dos de ellos (Guyana y Surinam) no conseguimos obtener datos referentes al referido derecho. Por este motivo restringimos el análisis a los demás países, cuyos disposiciones legales indicamos entre paréntesis y transcribimos en las citas al pie de página: Argentina (art. 74, Ley 26.522, de 10 de octubre de 2009<sup>249</sup>, art. 43, ter y quáter, Ley 26.215, de 15 de enero de 2007<sup>250</sup> y art. 5º, Decreto 760/2013<sup>251</sup>), Bolivia (art. 114, 115 y 119, Código

---

<sup>249</sup> “Artículo 74 - Publicidad política. Los licenciatarios de servicios de comunicación audiovisual estarán obligados a cumplir los requisitos establecidos en materia de publicidad política y ceder espacios en su programación a los partidos políticos durante las campañas electorales conforme lo establecido en la ley electoral. Dichos espacios no podrán ser objeto de subdivisiones o nuevas cesiones.”. Disponible en: <http://afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>. Consultado en: 28.05.2015.

<sup>250</sup> “ARTICULO 43 ter — A efectos de realizar la distribución de los espacios de publicidad electoral, en los servicios audiovisuales, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior deberá solicitar a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, con anterioridad al inicio de la campaña electoral correspondiente, el listado de los servicios televisivos y radiales autorizados por el organismo y su correspondiente tiempo de emisión, para la distribución de las pautas. A los efectos de esta ley, se entiende por espacio de publicidad electoral, a la cantidad de tiempo asignado a los fines de transmitir publicidad política por parte de la agrupación.

ARTICULO 43 quáter — De acuerdo a lo establecido en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, los servicios de comunicación están obligados a ceder el diez por ciento (10%) del tiempo total de programación para fines electorales.”. Disponible en:

Electoral<sup>252</sup>), Brasil (art. 17, § 3º, Constitución<sup>253</sup>, art. 45-49, ley 9.096, de 19 de septiembre de 1995<sup>254</sup> y art. 44-57, Ley 9.504, de 30 de septiembre de 1997

---

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124231/texact.htm>.

Consultado en: 28.05.2015.

<sup>251</sup> “Art. 5º — Los diversos servicios de comunicación audiovisual incorporados al listado previsto en el artículo precedente deberán ceder gratuitamente, en los términos de los artículos 35 de la Ley Nº 26.571 y 43 quater de la Ley Nº 26.215, el DIEZ POR CIENTO (10%) de DOCE (12) horas de programación, para la difusión de mensajes de campaña electoral durante los periodos de campaña en medios audiovisuales para las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y las Elecciones Nacionales. En el caso de aquellos servicios de comunicación audiovisual cuya programación sea inferior a DOCE (12) horas; la cesión se reducirá de modo de no superar el DIEZ POR CIENTO (10%) del horario efectivo de emisión.”. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216456/norma.htm>.

Consultado en: 01.06.2015.

<sup>252</sup> “Artículo 114º.- (CAMPAÑA Y PROPAGANDA ELECTORAL). Se entiende por campaña electoral, toda actividad de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas o alianzas, destinadas a la promoción de candidatos, difusión y explicación de programas de gobierno y promoción de sus colores, símbolos y siglas, que no sea transmitida por medios masivos de comunicación. La campaña electoral se iniciará al día siguiente de la publicación oficial de la Convocatoria a la elección y concluirá cuarenta y ocho horas antes del día de las elecciones. Se entiende por propaganda electoral, todo spot en televisión, cuña radial o aviso en periódico, pagado por la organización política o terceras personas, o cedido gratuitamente por el medio de comunicación, destinado: a inducir al voto por un candidato, partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza; o a promover la imagen, la trayectoria y las acciones de un candidato o de una organización política. Ésta solo podrá iniciarse, sesenta (60) días antes del día de cierre de la campaña de las elecciones y concluirá cuarenta y ocho horas antes del día de las elecciones.

Artículo 115º.- (PROPAGANDA ELECTORAL GRATUITA). La propaganda electoral gratuita comenzará sesenta días antes del día de las elecciones. Los medios estatales de comunicación social otorgarán, en forma gratuita y permanente, por tiempo igual y dentro de los mismos horarios, espacios de propaganda a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas y sus candidatos. El orden de presentación será sorteado. En caso de que algún medio de comunicación estatal no respetara lo anteriormente establecido, la corte electoral respectiva conocerá del hecho y conminará al medio infractor para el cumplimiento de lo dispuesto en este Artículo, bajo pena de destitución inmediata del funcionario responsable.

...

Artículo 119º.- (INSCRIPCION DE TARIFAS). Todos los medios de comunicación social, están obligados a inscribir en la Corte Nacional Electoral, a través de su representante legal, su programación, tiempos y horarios, así como las tarifas correspondientes, que regirán durante el tiempo de la propaganda electoral. Estas tarifas, no podrán ser en ningún caso superiores a las tarifas promedio comerciales efectivamente cobradas en el primer semestre del año anterior a la elección y, deberán ser inscritas en la Corte Nacional Electoral y en las Cortes Departamentales Electorales, por los menos ciento ochenta (180) días antes de la fecha de la elección nacional. La Corte Nacional Electoral, publicará 15 días después de emitida la convocatoria a elecciones, la lista de los medios de comunicación social habilitados para difundir propaganda electoral. Los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas que contraten propaganda electoral en medios de comunicación social no autorizados, serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la tarifa promedio inscrita en la Corte Nacional Electoral por el tiempo y espacio utilizados. Se reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas la contratación de tiempos y espacios en prensa, radio y televisión, destinados a solicitar el voto. Los candidatos, solo pueden hacer uso de los tiempos que les asignen el partido político o alianza.”. Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Leyes/codigoelectoralordenado.pdf>. Consultado en: 30.05.2015.

---

<sup>253</sup> “Art. 17. Es libre la creación, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos, resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana y observando los siguientes preceptos.

...

30. Los partidos políticos tienen derecho a recursos del fondo de los partidos y acceso gratuito a la radio y a la televisión, en la forma de la ley.”. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/tituloII.html>. Consultado en: 09.05.2015.

<sup>254</sup> “Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

I - difundir os programas partidários;

II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento). (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:

I - a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa;

II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;

III - a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.

§ 2º O partido que contrariar o disposto neste artigo será punido: (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

I - quando a infração ocorrer nas transmissões em bloco, com a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

II - quando a infração ocorrer nas transmissões em inserções, com a cassação de tempo equivalente a 5 (cinco) vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 3º A representação, que somente poderá ser oferecida por partido político, será julgada pelo Tribunal Superior Eleitoral quando se tratar de programa em bloco ou inserções nacionais e pelos Tribunais Regionais Eleitorais quando se tratar de programas em bloco ou inserções transmitidos nos Estados correspondentes. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 4º O prazo para o oferecimento da representação encerra-se no último dia do semestre em que for veiculado o programa impugnado, ou se este tiver sido transmitido nos últimos 30 (trinta) dias desse período, até o 15º (décimo quinto) dia do semestre seguinte. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 5º Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais que julgarem procedente representação, cassando o direito de transmissão de propaganda partidária, caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, que será recebido com efeito suspensivo. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º A propaganda partidária, no rádio e na televisão, fica restrita aos horários gratuitos disciplinados nesta Lei, com proibição de propaganda paga. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Art. 46. As emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a realizar, para os partidos políticos, na forma desta Lei, transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual, por iniciativa e sob a responsabilidade dos respectivos órgãos de direção.

§ 1º As transmissões serão em bloco, em cadeia nacional ou estadual, e em inserções de trinta segundos e um minuto, no intervalo da programação normal das emissoras.

§ 2º A formação das cadeias, tanto nacional quanto estaduais, será autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que fará a necessária requisição dos horários às emissoras de rádio e de televisão, mediante requerimento dos órgãos nacionais dos partidos, com antecedência mínima de quinze dias.

§ 3º No requerimento a que se refere o parágrafo anterior, o órgão partidário solicitará conjuntamente a fixação das datas de formação das cadeias, nacional e estaduais.



<sup>255</sup>), Chile (Ley 18.700, de 06 de mayo de 1988<sup>256</sup>), Colombia (art. 111-112, Constitución<sup>257</sup> y Ley 130, de 23 de marzo de 1994<sup>258</sup>), ECUADOR (art. 115,

---

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral, independentemente do âmbito nacional ou estadual da transmissão, havendo coincidência de data, dará prioridade ao partido que apresentou o requerimento em primeiro lugar.

§ 5º O material de áudio e vídeo com os programas em bloco ou as inserções será entregue às emissoras com antecedência mínima de 12 (doze) horas da transmissão, podendo as inserções de rádio ser enviadas por meio de correspondência eletrônica. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 6º As inserções a serem feitas na programação das emissoras serão determinadas:

I - pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando solicitadas por órgão de direção nacional de partido;

II - pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando solicitadas por órgão de direção estadual de partido.

§ 7º Em cada rede somente serão autorizadas até dez inserções de trinta segundos ou cinco de um minuto por dia.

§ 8º É vedada a veiculação de inserções idênticas no mesmo intervalo de programação, exceto se o número de inserções de que dispuser o partido exceder os intervalos disponíveis, sendo vedada a transmissão em sequência para o mesmo partido político. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

Art. 47. Para agilizar os procedimentos, condições especiais podem ser pactuadas diretamente entre as emissoras de rádio e de televisão e os órgãos de direção do partido, obedecidos os limites estabelecidos nesta Lei, dando-se conhecimento ao Tribunal Eleitoral da respectiva jurisdição.

Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos. (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

Art. 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado: (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada;

II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Consultado em: 09.05.2015

<sup>255</sup> “Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga.

...

§ 2º No horário reservado para a propaganda eleitoral, não se permitirá utilização comercial ou propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

...

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º A propaganda será feita:

I - na eleição para Presidente da República, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão;

...

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013)

I - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de

representantes de todos os partidos que a integram; (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013)

II - do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualitariamente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram. (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013)

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)". Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Consultado en: 31.05.2015.

<sup>256</sup> "Artículo 31.- Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente treinta minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de Presidente de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales. Cuando correspondan elecciones conjuntas de Presidente de la República y de diputados y senadores, los canales de televisión de libre recepción destinarán, también gratuitamente, cuarenta minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en veinte minutos para la elección de Presidente de la República y veinte minutos para la elección de diputados y senadores.". Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082>. Consultado en: 30.05.2015.

<sup>257</sup> "Artículo 111. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios.

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.". Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion\\_Politica\\_de\\_Colombia.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm). Consultado en: 30.05.2015.

<sup>258</sup> "ARTICULO 25. — Acceso a los medios de comunicación social del Estado. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política.
2. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición.

3. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y regulará la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Para la distribución del 60% de los espacios a que se refiere el numeral 1º de este artículo se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

El pago por la utilización de los espacios se hará con cargo al presupuesto general de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias, las cuales formarán parte del fondo de que trata el artículo 12 de esta ley.

PAR. —Los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a los espacios de que trata el numeral 2º de este artículo.

Constitución<sup>259</sup> y art. 358, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia dada por Ley s/n, publicada en Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de Abril del 2009<sup>260</sup>), Paraguay (Art. 31, Constitución<sup>261</sup> y art. 301-303, Código Electoral<sup>262</sup>), PERU (art. 35, Constitución<sup>263</sup> y art. 186, Ley Orgánica de

---

ARTICULO 26. —Propaganda electoral contratada. Los concesionarios de los espacios de televisión podrán contratar propaganda electoral dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial, con los partidos, movimientos o candidatos independientes.

El Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces determinará el tiempo y los espacios en los cuales los concesionarios pueden emitir dicha propaganda, para la campaña presidencial exclusivamente.

ARTICULO 27. —Garantías en la información. Los concesionarios de los noticieros y los espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Los concesionarios de espacios distintos a los mencionados no podrán, en ningún caso, presentar a candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

ARTICULO 28. —Uso de servicio de la radio privada y los periódicos. Los concesionarios para la prestación de servicio de radiodifusión sonora y los periódicos que acepten publicidad política pagada, la harán en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten.

Los concesionarios de las frecuencias de radio durante los sesenta (60) días anteriores al correspondiente debate electoral, están en la obligación de pasar propaganda política a una tarifa inferior a la mitad de la comercial que rija en los seis (6) meses anteriores a la fecha del mismo debate.

De la publicidad gratuita, total o parcialmente, debe quedar constancia escrita y se tendrá como donación al respectivo partido, movimiento o candidato, para lo cual se estimará su valor con base en las tarifas cobradas a otros partidos o personas.

Estas disposiciones regirán igualmente para los concesionarios privados de espacios de televisión y, en general, para todas las modalidades de televisión legalmente autorizadas en el país.”. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4814#37>. Consultado en: 30.05.2015.

<sup>259</sup> “Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.”. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Consultado en: 30.05.2015.

<sup>260</sup> “Art. 358.- El Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financiará exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias de las organizaciones políticas que presenten candidaturas unipersonales y pluripersonales. No podrán contratar publicidad en los medios de comunicación, así como tampoco vallas publicitarias las organizaciones políticas ni sus candidatos. Las alianzas entre dos o más organizaciones políticas acumularán el espacio que les hubiese correspondido a cada partido o movimiento por separado.”. Disponible en: [http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuotas/Ecu/2009\\_LeyCodDem\\_ECU.pdf](http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuotas/Ecu/2009_LeyCodDem_ECU.pdf). Consultado en: 30.05.2015.

<sup>261</sup> “Artículo 31 - DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO  
Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.”. Disponible en: [http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf). Consultado en: 30.05.2015.

<sup>262</sup> “Artículo 301.- La propaganda estará limitada, por partido, movimiento político o alianza, a no más de 1/2 (media) página por edición o su equivalente en número de centímetros de columna, en cada uno de los periódicos y revistas. En lo que respecta a la propaganda por

Elecciones<sup>264</sup>), Uruguay (art. 1 y 3º, Ley N° 17.045, 21.12.1998<sup>265</sup>), Venezuela (art. 78, 80 y 84, Ley Orgánica de Procesos Electorales G.O. 5928E, de 12 agosto de 2009<sup>266</sup>).

---

televisión o radio, cada partido, movimiento político o alianza tendrá derecho a un máximo de cinco minutos por canal o radio, por día.

Artículo 302.- A los efectos de contribuir al proceso de democratización del país y la consiguiente educación cívica del pueblo paraguayo, los medios masivos de comunicación social oral y televisivo destinarán, sin costo alguno, el tres por ciento de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que participen en las elecciones, durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. A los mismos efectos y durante el mismo lapso, los periódicos destinarán una página por edición. La distribución del espacio será hecha por la Justicia Electoral en forma igualitaria entre los partidos, movimientos políticos y alianzas y no se computará a los fines establecidos en el artículo anterior.

Artículo 303.- Durante la campaña de propaganda para el referéndum los medios de difusión estatal deberán conceder espacios gratuitos iguales para quienes apoyen las propuestas del 'sí' o del 'no'. Disponible en: <http://tsje.gov.py/e2013/codigo-electoral.html>. Consultado en: 30.05.2015.

<sup>263</sup> "Artículo 35º.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.". Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Consultado en: 30.05.2015.

<sup>264</sup> "Artículo 186º.- Los partidos, agrupaciones independientes y alianzas, sin necesidad de permiso de autoridad política o municipal y sin pago de arbitrio alguno, pueden:... d) Efectuar la propaganda del partido o de los candidatos, por estaciones radiodifusoras, canales de televisión, cinemas, periódicos y revistas o mediante carteles ubicados en los sitios que para tal efecto determinen las autoridades municipales. Deben regir iguales condiciones para todos los partidos y candidatos.". Disponible en: [http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20ELECCIONES\\_.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20ELECCIONES_.pdf). Consultado en: 30.05.2015.

<sup>265</sup> "Artículo 1º.- Los partidos políticos podrán iniciar su publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión abierta y televisión para abonados solo a partir de:

- 1) Cuarenta días para las elecciones internas.
- 2) Cincuenta días para las elecciones nacionales.
- 3) Veinte días en caso de realizarse una segunda vuelta.
- 4) Cuarenta días para las elecciones departamentales.

...

Artículo 3º.- El Canal 5 y el Sistema Nacional de Televisión (SODRE), los canales que retransmiten su señal y las radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) otorgarán, en forma gratuita a cada candidato presidencial de los partidos políticos con representación parlamentaria, un espacio en horario central de cinco minutos al inicio de la campaña electoral de la elección nacional y quince minutos al final de la misma, para hacer llegar su mensaje a la población.

El mensaje será emitido, para todos los candidatos, a la misma hora, en días hábiles, utilizando para el mensaje inicial los primeros días hábiles habilitados para la publicidad electoral y para el mensaje final, los días permitidos para la actividad política más cercanos a la elección.

La lectura de estas previsiones normativas nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

1 – El derecho de acceso de los grupos políticos está regulado por medio de legislación infraconstitucional en los diez países estudiados, y solo en cuatro de ellos la Constitución también lo ha positivado. Así, la opción más extendida es el reconocimiento constitucional de sus fundamentos, conforme se desprende del estudio comparado que se encuentra más adelante. En consecuencia, es correcto afirmar que el derecho puede ser perfectamente disciplinado por el legislador ordinario, no siendo necesaria su positivación constitucional.

2 – En la mayoría de los países estudiados (siete), el derecho de acceso político en los medios radiotelevisivos es gratuito para el sujeto activo (partidos políticos), pues los MCM están obligados a ofrecerlo sin coste o el Estado lo financia. Los demás (Bolivia, Colombia y Uruguay) apenas garantizan la gratuidad en los medios públicos de comunicación.

---

En ambos casos los espacios se asignarán por sorteo entre los candidatos.”. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4814#37>. Consultado en: 30.05.2015. <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17045&Anchor=>

<sup>266</sup> “Artículo 78. El Consejo Nacional Electoral podrá financiar, parcial o íntegramente, la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación de radio, televisión o impresos, de conformidad con las normativas que establezca al efecto.

Artículo 80. Los medios de comunicación social no podrán negarse a difundir la propaganda electoral. En caso de duda o controversia, los interesados o las interesadas podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que determine si la propaganda electoral cumple con los requisitos establecidos en estas normas, y su decisión será de obligatorio acatamiento

Artículo 84. El Consejo Nacional Electoral dispondrá gratuitamente de un espacio de hasta cinco minutos diarios en los prestadores de servicios de radio y televisión abierta y por cable, así como con una página diaria en prensa escrita de circulación nacional, regional o local con el objeto de difundir mensajes relativos al proceso electoral.”. Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/ley\\_organica\\_procesos\\_electorales/titulo6.php#cap3](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/titulo6.php#cap3). Consultado en: 30.05.2015.

3 – En relación a los MCM privados de radiotelevisión, se aprecia la existencia de tres modelos de acceso:

a) Gratuito (Argentina, Chile, Paraguay y Perú). Se constituye en obligación de servicio público.

b) Remunerado por el Estado (Brasil, Ecuador y Venezuela). El Poder Público paga por el acceso de los grupos políticos.

c) Remunerado por el partido (Bolivia, Colombia y Uruguay). El Estado apenas garantiza la gratuidad a los MCM estatales, siendo el partido el que abona directamente por el acceso en los medios privados.

4 – A pesar de que el Estado venezolano pague por el derecho de acceso político en los MCM privados, el art. 84 de su Ley Orgánica prevé una específica obligación de servicio público en la que las emisoras de radio y televisión deben disponer gratuitamente de cinco minutos diarios y los MCM impresos, de una página, para que el Consejo Nacional Electoral divulgue informaciones sobre el proceso electoral.

5 – Paraguay y Perú prevén también el acceso gratuito de los grupos políticos en los medios de comunicación impresos.

### **3.5. ESTUDIO COMPARADO.**

#### **3.5.1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA EMPLEADA.**

El objetivo principal de este estudio comparado consiste en observar el tratamiento constitucional del derecho de acceso de los grupos sociales dentro

de los países de América del Sur y la Unión Europea. El análisis de las disposiciones constitucionales contempladas ha contribuido a la delimitación conceptual del dicho derecho, así como de los elementos integrantes de su respectiva relación jurídica.

El acotamiento de estos países para realización de la investigación se ha asentado en la búsqueda de leyes fundamentales de referencia para la tesis. América del sur porque ahí se encuentra mi país, Brasil, que no goza de ninguna referencia constitucional sobre el tema y que, como ya se ha comentado, nos motiva para formular una propuesta de desarrollo normativo que sirva para reflexionar sobre la oportunidad de incorporar a nuestro ordenamiento el derecho de acceso, como en mayor o menor medida se contempla en España. Y Europa es el área de influencia jurídica y geográfica donde estoy realizando esta tesis.

También hemos acompañado el estudio de derecho de acceso analizando otros derechos y fundamentos que han contribuido al desarrollo de esta tesis, en los siguientes términos:

- **La igualdad sustancial, el pluralismo y la libertad de conciencia:** estos tres primeros valores ya analizados se refieren a los fundamentos del derecho de acceso de los grupos sociales. Su presencia demuestra un panorama legal favorable a la regulación y aplicación inmediata de este derecho. Así, cuanto mayor sea el porcentaje de países y de tratados internacionales analizados que reconozcan dichos fundamentos, mayores son las posibilidades de un rápido desarrollo de derecho de acceso.

- **La Dignidad de la Persona Humana:** el objetivo inmediato del derecho de acceso es fomentar la opinión pública libre y, por consiguiente, contribuir a la preservación de la dignidad humana (objetivo final). Así, la

presencia de la dignidad también demuestra un panorama legal favorable a la regulación y aplicación inmediata de este derecho.

- **Estado Social de Derecho:** las características propias del estado del bienestar, tales como, la mayor intervención del Estado en la economía y la búsqueda de la igualdad sustantiva, también proporcionan mejores condiciones para un efectivo ejercicio del derecho de acceso, dada su naturaleza de derecho de prestación.

- **Los grupos políticos y el derecho de acceso los grupos políticos:** como hemos analizado, el grupo político es esencialmente un grupo social que desempeña función pública atribuida por la ley. Esta naturaleza jurídica común permite extraer algunos parámetros del régimen jurídico del primero con el fin de aplicarlos al régimen del segundo. Igualmente puede sustanciarse en relación a los regímenes de los respectivos derechos de acceso de ambos.

Hemos organizado los datos compilados en cuadros estándares, una para cada constitución o tratado internacional (en anexo). Estos cuadros contienen informaciones sobre la fecha de promulgación de los textos legales analizados, el sitio web donde hemos recogido los datos y un campo de observaciones.

Finalmente, hemos confeccionado un cuadro sinóptico en base al análisis de los citados cuadros con el reto de facilitar el análisis de los datos conseguidos. Con idéntica finalidad, hemos calculado los porcentajes de cada figura jurídica, resultado de la división entre el número de Constituciones o Tratados que lo han reconocido y el total analizado.



## CUADRO SINÓPTICO DEL ESTUDIO COMPARADO

TRATADOS INTERNACIONALES								
TRATADO	Igualdad material	Pluralismo	Libertad de conciencia	Dignidad humana	Estado social	Grupos políticos	Derecho de acceso político	Derecho de acceso social
DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS D. HUMANOS	X	X	X	X	X	-	-	-
CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE D. HUMANOS	X	X	X	X	X	-	-	-
CARTA DE LOS D.FUNDAMENTALES DE UNIÓN EUROPEA	X	X	X	X	X	X	-	-
PORCENTAJE (%)	100	100	100	100	100	33,33	0	0
PROMEDIO DE PORCENTAJE (%)	100							
CONSTITUCIONES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR								
PAÍS	Igualdad material	Pluralismo	Libertad de conciencia	Dignidad humana	Estado social	Grupos políticos	Derecho de acceso político	Derecho de acceso social
ARGENTINA	X	X	X	X	X	X	X	-
BOLIVIA	X	X	X	X	X	X	-	-
BRASIL	X	X	X	X	X	X	X	-
CHILE	X	X	X	X	X	X	-	-
COLOMBIA	X	X	X	X	X	X	X	-
ECUADOR	X	X	X	X	X	X	X	X
GUYANA	X	X	X	X	X	X	-	-
PARAGUAY	X	X	X	X	X	X	X	X
PERU	X	X	X	X	X	X	X	-
SURINAM	X	X	X	X	X	X	-	-
URUGUAY	X	X	X	X	X	X	-	-
VENEZUELA	X	X	X	X	X	X	-	-
PORCENTAJE (%)	100	100	100	100	100	100	50	16.66
PROMEDIO DE PORCENTAJE (%)	100							
CONSTITUCIONES DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA								
PAÍS	Igualdad material	Pluralismo	Libertad de conciencia	Dignidad humana	Estado social	Grupos políticos	Derecho de acceso político	Derecho de acceso social
ALEMANA	X	X	X	X	X	X	-	-
AUSTRIA	X	X	X	X	X	-	-	-
BELGICA	X	X	X	X	X	-	-	-
BULGARIA	X	X	X	X	X	X	-	-
CHIPRE	X	X	X	X	X	X	-	X
CROACIA	X	X	X	X	X	X	-	-
DINAMARCA	X	X	X	-	-	-	-	-
ESLOVAQUIA	X	X	X	X	X	X	-	-
ESLOVENIA	X	X	X	X	X	-	-	-

ESPAÑA	X	X	X	X	X	X	X	X
ESTONIA	X	X	X	X	X	X	-	-
FINLANDIA	X	X	X	X	X	X	-	-
FRANCIA	X	X	X	X	X	X	-	-
GRECIA	X	X	X	X	X	X	-	-
HUNGRÍA	X	X	X	X	X	X	-	-
IRLANDA	X	X	X	X	X	-	-	-
ITALIA	X	X	X	X	X	X	-	-
LETONIA	X	X	X	X	X	X	-	-
LITUANIA	X	X	X	X	X	X	-	-
LUXEMBURGO	X	X	X	-	X	-	-	-
MALTA	X	X	X	X	X	-	-	-
PAISES BAIXOS	X	-	X	-	X	-	-	-
POLONIA	X	X	X	X	X	X	-	-
PORTUGAL	X	X	X	X	X	X	X	X
REPÚBLICA CHECA	X	X	-	X	-	X	-	-
RUMANIA	X	X	X	X	X	X	X	X
SUECIA	X	X	X	-	-	X	-	-
<b>PORCENTAJE (%)</b>	<b>100</b>	<b>96,29</b>	<b>96,29</b>	<b>85,18</b>	<b>88,88</b>	<b>70,37</b>	<b>11,11</b>	<b>14,81</b>
<b>PROMEDIO DE PORCENTAJE (%)</b>	<b>93.32</b>							

### 3.5.2. ANÁLISIS DE LOS DATOS:

En base a los datos del cuadro sinóptico desarrollado, podemos extraer algunas premisas que contribuirán al desarrollo de esta investigación:

**1 - Hay un panorama normativo favorable a la regulación y aplicación inmediata del derecho de acceso de los grupos sociales.**

Efectivamente, respecto a los fundamentos del derecho de acceso, la dignidad humana y al Estado social de Derecho, se observa a través de los promedios extraídos<sup>267</sup> (los tratado - 100, América - 100, y Europa – 93.32) que hay un porcentaje muy alto de estas conquistas de la humanidad. Esto significa

---

<sup>267</sup> Resultado de la suma de los porcentajes de cada columna referente a los fundamentos del derecho de acceso, a la dignidad humana y al Estado Social, dividido por cinco (número de campos).

que el derecho de acceso tiene un terreno fértil para su amplio desarrollo normativo y su efectivo ejercicio.

Como si se tratara de a la construcción de una casa, puede decirse que los cimientos del derecho de acceso ya se encuentran constitucionalizados en la casi totalidad de los Estados analizados. Sólo falta edificar su parte visible (la norma que lo discipline) para que la casa sea efectivamente utilizada.

En este sentido, se observa que distintos países de la Unión Europea han desarrollado el derecho de acceso solamente utilizando disposiciones con valor de ley. Francia e Italia son buenos ejemplos de ello.

Desde luego, la Constitución francesa no ha constitucionalizado el derecho de acceso, pero ha reconocido sus fundamentos, como así se desprende de los datos recogidos en el siguiente resumen:

#### FRANCIA

FECHA	4 de octubre de 1958 (texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008)
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf">http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	PREÁMBULO El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	ARTÍCULO 1. Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada. ARTÍCULO 34. Las leyes serán votadas por el

		<p>Parlamento.</p> <p>La ley fijará las normas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, <b>el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación</b>; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes.</li> </ul>
LIBERTAD DE CONCIENCIA	DE	<p><b>ARTÍCULO 34.</b> Las leyes serán votadas por el Parlamento.</p> <p>La ley fijará las normas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, <b>el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación</b>; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes.</li> </ul> <p>Art. 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del Hombre; por consiguiente, cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.</li> </ul>
IGUALDAD MATERIAL		<p><b>ARTÍCULO 1.</b> Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.</p>
ESTADO SOCIAL		<p><b>ARTÍCULO 1.</b> Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.</p> <p>La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales</p>
GRUPOS POLÍTICOS		<p><b>ARTÍCULO 4.</b> Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS		No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS		No hay disposición expresa

SOCIALES	
OBSERVACIONES	

Por otro lado, la Ley 86/1986, de 30 de septiembre, ha reconocido a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales (artículo 55) y a las principales confesiones religiosas (artículo 56) un tiempo en las radiotelevisiones públicas francesas<sup>268</sup>. Así, resulta evidente que esta ley está en consonancia con las directrices constitucionales francesas.

Por su parte, el artículo 6º de la Ley n. 103, de 14 de abril de 1975 (Ley del servicio público de difusión radiofónica y televisiva de Italia)<sup>269</sup> disciplina el este derecho, estableciendo un porcentaje obligatorio en su programación, que deben cumplir las empresas concesionarias. Una comisión valorará las solicitudes presentadas.

<sup>268</sup> "Article 55 En savoir plus sur cet article...(Modifié par LOI n°2009-258 du 5 mars 2009 - art. 26)

La retransmission des débats des assemblées parlementaires par France Télévisions s'effectue sous le contrôle du bureau de chacune des assemblées.

Un temps d'émission est accordé aux formations politiques représentées par un groupe dans l'une ou l'autre des assemblées du Parlement ainsi qu'aux organisations syndicales et professionnelles représentatives à l'échelle nationale, selon des modalités définies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Article 56 En savoir plus sur cet article... (Modifié par LOI n°2009-258 du 5 mars 2009 - art.27)

France Télévisions programme le dimanche matin des émissions à caractère religieux consacrées aux principaux cultes pratiqués en France. Ces émissions sont réalisées sous la responsabilité des représentants de ces cultes et se présentent sous la forme de retransmissions de cérémonies cultuelles ou de commentaires religieux. Les frais de réalisation sont pris en charge par la société dans la limite d'un plafond fixé par les dispositions annuelles du cahier des charges." Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>. Consultado en: 21.06.2015.

<sup>269</sup>"Art. 6.Sono riservati dalla società concessionaria, per apposite trasmissioni, tempi non inferiori al 5 per cento del totale delle ore di programmazione televisiva e a 3 per cento del totale delle ore di programmazione radiofonica, distintamente per la diffusione nazionale e per quella regionale, ai partiti ed ai gruppi rappresentati in Parlamento, alle organizzazioni associative delle autonomie locali, ai sindacati nazionali, alle confessioni religiose, ai movimenti politici, agli enti e alle associazioni politiche e culturali, alle associazioni nazionali del movimento cooperativogiuuridicamente riconosciute, **(alle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali)** ai gruppi etnici e linguistici e ad altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta." Disponible en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=230094](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=230094). Consultado en: 04.09.2013.

Claramente se observa que la citada ley<sup>270</sup> está en consonancia con la Constitución italiana, que ha positivado los fundamentos del derecho de acceso y el Estado democrático de Derecho, de acuerdo con la tabla que se encuentra en el anexo.

Por fin, un análisis comparativo entre las medias aritméticas arriba citadas y los bajos porcentajes del derecho de acceso de los grupos sociales (los tratados internacionales - 0%, América – 16.66% y Europa – 14.81% nos permite concluir que este derecho precisa de una mayor reflexión para su efectivo desarrollo y aplicación.

## **2 – El modelo actual de desarrollo del derecho de acceso de los grupos políticos, sirve de referencia para el derecho de los grupos sociales.**

Hemos enfatizado hay una gran similitud entre estos derechos. Dado el paralelismo existente, se observa que el derecho de acceso de los grupos políticos, más desarrollado, puede servir de guía para el derecho de los grupos sociales.

---

<sup>270</sup> Cinzia Padovani aclara los motivos de la creación y el propio sentido de esta ley: “Los objetivos del movimiento de reforma eran: abrir la programación de la emisora a los diversos grupos de la sociedad, descentralizar los puntos de producción de la RAI y convertir su programación en una más relevante y representativa de las distintas culturas regionales. La ley N. 103 del 14 de abril de 1975 reconocía las crecientes peticiones que provenían del Tribunal Constitucional y del cuerpo social. En su declaración de apertura, la ley declaraba que los principios fundamentales del servicio público de radiotelevisión consistían en dar ‘independencia, objetividad y acogida a los diversos grupos políticos, sociales y culturales’ (Art. 1). Se constituyó una subcomisión ad hoc para garantizar el acceso a la emisora pública, en términos de tiempo de programación y de instrumento para la producción, a favor de los grupos menos representados para garantizar una ‘pluralidad de opiniones y de orientaciones políticas y culturales’ (Art. 6). Tras años de monopolio, en concreto el político y el relativos a los partidos, era al fin requerido por la ley.” Disponible en: [http://www.infoamerica.org/icr/n03\\_04/padovani.pdf](http://www.infoamerica.org/icr/n03_04/padovani.pdf), p. 5/6. Consultado en 04.09.2013.

De modo similar al derecho de acceso de los grupos sociales, el acceso de los grupos políticos tiene bajos porcentajes de reconocimiento legal (los tratados internacionales, 0%; América, 50% y Europa, 11.11%). Sin embargo, este derecho es una realidad en los Estados democráticos de derecho, sobre todo por el tratamiento legal que se ha impuesto en período electoral, conforme se ha indicado en el apartado 3.4.2. Por el contrario, el derecho de acceso de las organizaciones sociales, aún incipiente, carece de un desarrollo normativo más amplio y eficaz.

Por lo tanto, al igual que los partidos políticos, el derecho de acceso de los grupos sociales puede desarrollarse perfectamente a través de leyes y reglamentos administrativos, prescindiendo de reconocimiento constitucional explícito. De esta forma, habría una mayor celeridad en la efectividad de la aplicación de este derecho.

### **3 – El análisis de las disposiciones constitucionales que han positivado el derecho de acceso de los grupos sociales en los países estudiados, permiten construir su estructura básica.**

De las muchas Leyes Fundamentales analizadas, sólo hemos encontrado su constitucionalización en seis países: Ecuador, Paraguay, Portugal, España, Rumania y Chipre.

Para facilitar el análisis, en el siguiente cuadro se reflejan su reconocimiento:

<b>PAÍS</b>	<b>DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL</b>
ECUADOR	Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las <b>comunidades, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas</b> , de conformidad con la Constitución y con los pactos,

	<p>convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes <b>derechos colectivos</b>:</p> <p>...</p> <p>21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones <b>se reflejen</b> en la educación pública y <b>en los medios de comunicación</b>; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y <b>el acceso a los demás sin discriminación alguna...</b> El Estado <b>garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.</b></p>
PARAGUAY	<p><b>Artículo 31 - DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO</b></p> <p>Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.</p>
ESPAÑA	<p><b>Artículo 20...</b></p> <p><b>3.</b> La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando <b>el pluralismo de la sociedad</b> y de las diversas lenguas de España.</p>
PORTUGUAL	<p>Artículo 40. Del derecho de antena</p> <p>1. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales y profesionales tendrán derecho a períodos de emisión (tempos de antena) en la radio y en la televisión, de acuerdo con su representatividad y según los criterios que se especifiquen en el Estatuto de la Información.</p>
RUMANIA	<p><b>Artículo 31. El derecho a la información...</b></p> <p>(5) Los servicios públicos de radio y televisión son autónomos. Ellos han de garantizar a los grupos sociales y políticos importantes el ejercicio del derecho a la antena. La organización de dichos servicios y el control parlamentario de su actividad se regulan por ley orgánica.</p>
CHIPRE	<p>Artículo 171</p> <p>1. Habrá programas para las dos comunidades griega y turca en la radiodifusión y en la televisión.</p> <p>2. El tiempo reservado a los programas para la comunidad turca en la radiodifusión no será inferior de setenta y cinco horas por cada semana de siete días, distribuido entre todos los días de dicha semana en periodos diarios de emisión normal.</p>



	<p>No obstante, si hubiere de reducirse el periodo total de emisión de tal modo que el tiempo reservado a los programas para la comunidad griega tuviese que resultar inferior a setenta y cinco horas por semana de siete días, en ese caso el tiempo asignado a los programas para la comunidad turca en la semana así computada deberá ser reducido en el mismo número de horas que el número de horas de reducción que sufran los periodos destinados a los programas para la Comunidad griega. Ahora bien, si el tiempo asignado a los programas para la Comunidad griega fuese incrementado por encima de ciento cuarenta horas por semana de siete días, en ese caso se incrementara el tiempo reservado a los programas para la comunidad turca en proporción de tres horas para la comunidad turca por cada siete horas para la comunidad griega.</p> <p>3. En la televisión se asignaran tres días de emisión a los programas para la comunidad turca por cada diez días consecutivos de emisión y el espacio total asignado a los programas para la comunidad turca en dichos diez días de emisión guardara una proporción (ratio) de tres horas por cada siete horas reservadas a los programas para la comunidad griega en esos diez días de emisión.</p> <p>4. Todas las emisiones oficiales (All official broadcasts) de radiodifusión y televisión se harán tanto en griego como en turco y no se tendrán en consideración a los efectos de cálculo de tiempos a que se refiere el presente artículo.</p>
--	---

El primer aspecto a destacar se refiere al sujeto activo del derecho de acceso. Se observa que todos los países analizados confieren la titularidad de este derecho a los grupos sociales. Por su parte, España, Rumania y Paraguay se refieren a los grupos de una manera general, mientras que la Constitución portuguesa prefiere enumerar organizaciones concretas (“sindicales, profesionales y representativas de las actividades económicas”) y lo deja abierto a otras (“organizaciones sociales”). A su vez, Ecuador en artículo 57 trata específicamente el acceso de las comunidades indígenas a los medios de comunicación. Asimismo, Chipre contempla un derecho de acceso muy específico, distribuyendo la programación de los medios audiovisuales entre las comunidades griega y turca, grupos étnicos e idiomáticos diferenciados.

De hecho, la denominación genérica “grupos sociales”, o término equivalente, es utilizada por la mayoría de los países estudiados y es la más adecuada al tratamiento constitucional de este derecho porque remite al legislador la función de definir su régimen jurídico, lo cual podrá sopesarlo con mayor libertad, atento a los principios involucrados y las circunstancias que están alrededor.

Aún con respecto al sujeto activo, hay que destacar que Ecuador y Chipre han especificado los grupos étnicos como los titulares de derecho de acceso. Igualmente la Ley Fundamental española dispone que este derecho deba respetar “las diversas lenguas de España”. Esto demuestra la clara relación entre el derecho de acceso y los grupos étnicos existentes en el seno de una sociedad, a la medida que el primero puede servir como instrumento para disminuir la desigualdad entre tales organizaciones.

Por lo tanto, no hay duda que la desigualdad existente entre los grupos étnicos que forman determinada sociedad debe ser observada por el legislador ordinario que desarrollará el derecho de acceso, a fin de que este derecho sea facultado a las organizaciones sociales que representan las comunidades en situación desfavorable. Asimismo se puede decir en respecto a las asociaciones sindicales, profesionales y empresarias que representan el eterno conflicto laboral existente en todas las sociedades capitalistas, conforme lo hice la Constitución portuguesa.

Otro punto importante que se puede destacar en lo que se refiere a la titularidad de este derecho es sobre su limitación a determinados grupos. Se percibe que Paraguay ha facultado su ejercicio a las entidades colectivas en general, sin cualquier restricción. Por otra parte, Portugal, España y Rumania lo han restringido respectivamente a los grupos “relevantes”, “significativos” e

"importantes". Obviamente estos términos consisten en conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido será aclarado por el legislador en consonancia con los principios jurídicos que rigen este tema. En otras palabras, la restricción propuesta por el constituyente debe ser interpretada con base principalmente en los principios de la igualdad sustantiva, el pluralismo y la proporcionalidad, los cuales son de obligatoria observancia por la ley.

Lo cierto es que esta restricción es recomendable, en la medida que sirve para conciliar el limitado espacio en las programaciones de los medios y a enorme cantidad de grupos que intentaran acceder a ellos.

Con respecto al ámbito de aplicación, se observa que los términos utilizados por Ecuador, España y Paraguay permiten el ejercicio del derecho de acceso a todos los medios de comunicación, mientras que Chipre, Rumanía y Portugal lo restringieron a la radio y la televisión.

Similar a la anterior conclusión, se observa que el término genérico "medios de comunicación" es más apropiado a la disciplina constitucional del derecho de acceso, ya que permite al legislador evaluar su extensión de acuerdo con la cambiante realidad social y el alcance del pluralismo ideológico. Seguramente el principio de proporcionalidad será muy importante para que el ámbito de aplicación de este derecho sea adecuado para proporcionar una opinión pública libre.

Por otro lado, se constata que ningún Estado analizado ha tenido la preocupación de regular el objeto del derecho de acceso. Eso nos lleva a concluir que su titular tiene la facultad de difundir cualquier especie de mensaje, respetando lógicamente los límites de cada uno de ellas y los fines que propiciaron el ejercicio de este derecho.

Por último, debemos reflexionar si ¿El tratamiento legal del derecho de Acceso requiere forma específica de ley?

Se sabe que las leyes orgánicas, en general, requieren un procedimiento legislativo especial que garantiza mayor seguridad jurídica y estabilidad de las relaciones sociales involucradas, especialmente con respecto al quórum necesario para aprobarlas o modificarlas.

En esta dirección, la Carta Magna de Rumanía ha dispuesto de modo explícito que este derecho se regulará a través de ley orgánica, la cual necesita del voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara (mayoría absoluta) para su adopción, conforme dispone su artículo 174<sup>271</sup>.

En cumplimiento al art. 133 de la Ley Fundamental de Ecuador<sup>272</sup>, el derecho de acceso fue disciplinado por la Ley Orgánica de Comunicación de 17 de junio de 2013<sup>273</sup>.

De modo parecido, el art. 81 de la Carta Magna española exige que la disciplina de los derechos fundamentales sea por ley orgánica, que requiere la

---

<sup>271</sup> **Artículo 74. La adopción de las leyes y las resoluciones**

(1) Las leyes orgánicas y las resoluciones relativas a los reglamentos de las Cámaras se adoptan con el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

(2) Las leyes ordinarias y las resoluciones se adoptan con el voto de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara.

<sup>272</sup> Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

<sup>273</sup> Disponible en: [http://www.arctel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/ley\\_organica\\_comunicacion.pdf](http://www.arctel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/ley_organica_comunicacion.pdf). Consultado en: 08.09.2015.

aprobación por mayoría absoluta<sup>274</sup>. Hay que destacar que el Tribunal Constitucional ha flexibilizado esta determinación<sup>275</sup>.

A su vez, Portugal no deja claro con respecto a la necesidad de ley orgánica, pero es posible que este tema sea disciplinado en el seno de la ley orgánica de las asociaciones, conforme determina el art. 164, letra a) y art. 166, apartado 2<sup>276</sup>. Por otro lado, Paraguay no hizo referencia específica a la forma de ley para regular el derecho de acceso y Chipre, debido a su peculiaridad, lo ha regulado en el seno de la propia Constitución.

Se observa, por lo tanto, que la mayoría de los países estudiados han optado por la disciplina del derecho de acceso a través de ley orgánica.

---

<sup>274</sup> Artículo 81

Las leyes orgánicas

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

<sup>275</sup> Véase la STC 213/1996, de 19 de diciembre de 1996 (FJ 2º): "Ahora bien, hecha esta precisión es igualmente claro que la duda de constitucionalidad se apoya en un precepto, el art. 9.3 C.E., y en un principio, el de jerarquía normativa, que no son adecuados para determinar la relación existente entre las leyes orgánicas y las ordinarias. Este Tribunal dejó ya establecido en fecha temprana [STC 5/1981, fundamento jurídico 21 a)] y ha reiterado con posterioridad (SSTC 224/1993, 127/1994, 254/1994 y 185/1995, entre las más recientes) que la relación entre unas y otras viene dada por las materias que se reservan a las leyes orgánicas en virtud del art. 81.1 C.E., afirmando explícitamente que "las Leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos" (STC 137/1986, fundamento jurídico 3º). De suerte que, como han alegado el Abogado del Estado y el Fiscal General, es claro que el principio de jerarquía normativa no es fundamento adecuado para enjuiciar la posible inconstitucionalidad de una Ley ordinaria por supuesta invasión del ámbito reservado a la Ley Orgánica". Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3265>. Consultado en: 21.09.2015.

<sup>276</sup> Artículo 164º.

(Reserva absoluta de competencia legislativa)

Es de competencia exclusiva de la Asamblea de la Republica legislar sobre las siguientes materias:

...

h) Asociaciones y partidos políticos;

Artículo 166º.

(Forma de los actos)

1...

2. Revisten la forma de la ley orgánica a las conductas contempladas en los apartados letras a) a f), h), j), primera parte del apartado l), q) y t) del artículo 164º y en el artículo 255º.

## CAPÍTULO CUARTO

### ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA RELACIÓN JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS SOCIALES.

A tenor de lo expuesto en los capítulos anteriores, finalmente podemos analizar los elementos principales de la relación jurídica que involucra el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social. Este análisis debe estar necesariamente impregnado por los fundamentos y principios que rigen este derecho. De lo contrario perderíamos el rigor científico, imprescindible en el estudio de cualquier rama de las ciencias jurídicas. Así, se percibe que cualquier cuestión relativa al sujeto, al objeto y al vínculo de atribución de esta relación necesita estudiarse a la luz de la libertad de conciencia y de los principios de la igualdad, del pluralismo y de proporcionalidad.

Es oportuno recordar que cualquier relación jurídica consiste, resumiendo, en una relación fáctica interpersonal que está regulada por el Derecho. Ahora bien, no todas las relaciones existentes entre las personas en el mundo real merecen la atención del Derecho, sin embargo, algunas de ellas son esenciales para la supervivencia y el progreso social al punto de que es necesario normativizarlas para conferirles mayor seguridad y estabilidad. CASTÁN TOBEÑAS<sup>277</sup> aclara que:

“lo que constituye la relación jurídica, que no es otra cosa que una relación de la vida práctica, a la que el Derecho objetivo da significado jurídico, atribuyéndole determinados efectos, o, en otros términos, una relación de la vida real, protegida y regulada, en todo o en parte, por el Derecho.”

---

<sup>277</sup> TOBEÑAS, José Castan, MOZOS, José Luis de los. *Derecho civil español, común y foral: Introducción y parte general. Teoría de la relación jurídica*. Vol. 1. Madrid: Reus, 1987, p.4.

La regulación jurídica de la vida social implica la definición de un conjunto de derechos, obligaciones, deberes, poderes y situaciones con el objetivo de conciliar los intereses en conflicto. Por lo que respecta a la relación jurídica informativa, su estudio muestra una considerable complejidad, dado el carácter abierto del ejercicio del derecho a la información<sup>278</sup>.

El estudio más ajustado del derecho de acceso se centra en el análisis de la compleja relación jurídica informativa subyacente, desafío que, obviamente, no se elude en esta investigación.

Los elementos estructurales de la relación jurídica no han generados consenso en la doctrina. En este desencuentro de opiniones, mientras unos autores defienden una diversidad de elementos<sup>279</sup>, otros se limitan a enumerar tres. Estos últimos entienden que la estructura relacional está compuesta por sujeto, objeto y contenido, siendo este tercer elemento el conjunto de facultades y obligaciones que derivan de las posiciones de poder y deber, ejercidas respectivamente por las partes<sup>280</sup>. Castán Tobeñas, cuyos

---

<sup>278</sup> Luis Escobar aclara mejor esta cuestión, apuntando que en: “la relación jurídica informativa los elementos esenciales de toda relación jurídica toman valores y facetas distintos y singulares, porque en ella no se manifiesta con tanta intensidad el binomio del poder, del dominio y de la sumisión, sino que la relación se hace poligonal, plural, diversa y completa, no solo por el número de sujetos que intervienen en la relación, sino por las diferentes características que los tipifican. De tal manera que todos esos sujetos que intervienen como protagonistas de la relación jurídica informativa ejercitan, condicionan y realizan derechos básicos. En efecto, el objetivo final es la realización y protección – en su más amplio sentido ambas – de las libertades informativas. Las Empresas, los informadores, los lectores, radioescuchas o televidentes, todos están creando unos flujos sinérgicos entre las actitudes de unos y de otros para la consecución final, como objetivo primordial, de la vida en democracia.”. SERNA, Luis Escobar de la. *Derecho de la información*. 3 ed. Madrid: Dickinson, 2004, p. 95.

<sup>279</sup> “Con todo, la delimitación de los mencionados elementos, que configuran la relación jurídica, no es unánime por parte de los autores; y junto a la mencionada, hay quienes plantean la distinción entre los que serían elementos intrínsecos, y extrínsecos (G<sup>a</sup> Garrido & Fernández Galiano)”. DURÁN Y LALAGUNA, Paloma. *Notas de teoría del derecho*. Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I, 1997, p. 222.

<sup>280</sup> Sobre este tema, Arturo Alessandri aclara que “Los elementos que forman la estructura de la relación jurídica son tres: 1) los sujetos; 2) el objeto, y 3) el contenido” y que el mencionado contenido es formado “por los poderes y deberes que ésta encierra y que constituyen su

planteamientos han arraigado en diferentes autores dentro y fuera de España, destaca tres elementos, entre los susceptibles de componer la estructura de la relación jurídica: el subjetivo, el objetivo y el causal<sup>281</sup>. El componente causal deriva directamente de la norma que confiere el atributo jurídico al hecho, es decir, como elemento que pertenece al orden jurídico<sup>282</sup>.

Dado que un análisis profundo de este tema excede el objeto de esta investigación, entendemos que el estudio de estos tres elementos se ajusta adecuadamente al bagaje jurídico pretendido. Con esta pretensión, destacamos la enjundiosa clasificación propuesta por Miguel Reale, que adoptamos como método de análisis, y que tiene cierto paralelismo con la teoría de Castán Tobeñas.

Para Miguel Reale la relación jurídica está formada por sujeto, objeto y vínculo de atribución. Este tercer componente es el vínculo normativo que genera las posiciones de poder y sujeción entre las partes, o sea, es la propia “concreción de la norma jurídica en el ámbito de la relación establecida entre dos personas”<sup>283</sup>. La elección de esta clasificación se debe básicamente a tres

---

integral sustancia”. RODRÍGUEZ, Arturo Alessandri, UNDURRAGA, Manuel Somarriva & HAHLLICKA, Antonio Vodanovic. *Tratado de derecho civil. Parte general y preliminar*. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998, p. 293.

<sup>281</sup> “La relación jurídica está integrada por diversos elementos y entre ellos, como más destacados, el subjetivo, el objetivo y el causal”. TOBEÑAS, José Castan, MOZOS, José Luis de los. Op. Cit. p. 17.

<sup>282</sup> “El elemento causal de la relación jurídica se deriva en cierto sentido, de la norma fuera de la cual no existe nada que merezca el calificativo de jurídico”. Revista del Ministerio de Justicia. Vol. 11. República de Venezuela: Ministerio de Justicia, 1962. SN - 0506-5798. Disponible en: <https://books.google.com.br/books?id=rYc4AQAIAAJ>. Consultado en: 06.07.2015.

<sup>283</sup> Luis María afirma que son seis los elementos de la relación jurídica: sujeto activo, sujeto pasivo, relación o nexo entre ambos (el nexo o vínculo jurídico que enlaza al tercero con la persona), derecho subjetivo, obligación y objeto”. JUNYENT, Luis María Olaso, CASAL, María Jesús. *Curso de Introducción al Derecho. Introducción a la Teoría General del Derecho*. Vol. 2. Caracas: Publicaciones UCAB, 2003, p. 26. Para Elvira López, la relación obligatoria es una relación jurídica que “está formada por los sujetos que intervienen en ella (elemento subjetivo), por el objeto de la obligación, que es la prestación (elemento objetivo) y por el vínculo jurídico”, aduciendo todavía que este elemento “es el nexo o vínculo que liga una persona a la otra”. DÍAZ, Elvira López. *Iniciación al Derecho*. Madrid: Delta Publicaciones, 2006, p. 168 y 170. Según Francisco Javier, además de los elementos subjetivos y objetivos, hay el conectivo “encarnado en el acontecimiento jurídicamente relevante que, bajo la forma de hecho, signo o



factores: primero, este autor es uno de los juristas brasileños más respetados, ejerciendo una profunda influencia en la mayoría de la doctrina de Brasil y con una obra internacionalmente reconocida, que ha sido traducido al italiano, al español y al francés; segundo, porque la doctrina brasileña ya está familiarizada con esta nomenclatura, lo que facilita el análisis de la propuesta de ley ordinaria que podría implementar el derecho de acceso en Brasil y expuesta al final de esta investigación; y por último, el término “vínculo de atribución” es muy amplio y permite el análisis de los demás aspectos de la relación jurídica que no estén comprendidos en sus componentes subjetivo y objetivo.

De hecho, además de atribuir el carácter jurídico a una simple relación personal, la norma tiene la función de regular todas las situaciones jurídicas necesarias para el desarrollo de esta relación entre los sujetos. De este modo, bajo la rúbrica del vínculo de atribución podremos matizar las cuestiones esenciales al desarrollo de las líneas generales del derecho de acceso que no han sido abordadas en el ámbito del sujeto y del objeto de la relación jurídica. Por tanto, en este epígrafe estudiaremos los principales aspectos de la normativización de este derecho, lo que incluye los poderes y deberes que componen el contenido de esta relación.

---

acto jurídico sirve de enlace o conexión entre los dos elementos anteriores”. FERNÁNDEZ, Francisco Javier López. *Acción Social en España. Centros, servicios y establecimiento de servicios*. Madrid: ACCI, 2014, p. 27.

## **4.1. SUJETOS.**

### **4.1.1. SUJETO ACTIVO.**

Los sujetos de una relación jurídica son, justamente, los acreedores o deudores de determinada prestación. El acreedor de la prestación es el sujeto activo, que tiene la facultad de exigir la obligación del respectivo deudor (sujeto pasivo). Conforme concluimos anteriormente, no existe discrepancia acerca de que la titularidad del derecho de acceso, objeto de esta tesis, sean únicamente los grupos sociales<sup>284</sup>, excluyéndose, por tanto, a los individuos y a los partidos políticos. A pesar de este consenso, es necesario enfrentar una cuestión de fundamental importancia: dentro del universo de las organizaciones sociales que existen en determinada sociedad, ¿cuáles podrán ser titulares efectivas de este derecho?

#### **4.1.1.1. REQUISITOS DE TITULARIDAD.**

Uno de los mayores óbices para la efectiva implementación del derecho de acceso de los grupos sociales es, precisamente, definir cuáles cumplen los

---

<sup>284</sup> “El acceso, en efecto, requiere también en su objeto, de una apriorística restricción condicionada por la prelación de contenidos de público interés, así como por una fórmula de materializar el acceso basada en la representación de intereses colectivos relevantes, esto es, la exclusiva reserva a grupos.”. FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 68. “As pessoas colectivas só têm os direitos compatíveis com a sua natureza, ao passo que as pessoas singulares têm *todos* os direitos, salvo os especificamente concedidos apenas a pessoas colectivas (v.g., o direito de antena). E tem de reconhecer-se que, ainda quando certo direito fundamental seja compatível com essa natureza e, portanto, susceptível de titularidade ‘colectiva’ (*hoc sensu*), daí não se segue que a sua aplicabilidade nesse domínio vá operar exactamente nos mesmos termos e com a mesma amplitude com que decorre relativamente às pessoas singulares.”. MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 113.

requisitos necesarios para ejercerlo. En este sentido, es pertinente mencionar la parte introductoria de las directrices básicas de RTVE<sup>285</sup> por reconocer que:

“Hasta hoy, y pese al mandato constitucional en ese sentido, el derecho de acceso no ha sido desarrollado legislativamente más allá de encomendarse a los órganos rectores de los medios de comunicación dependientes del Estado la garantía de su ejercicio. No existe, por tanto, un marco legislativo general que determine qué ha de entenderse por grupos sociales y políticos significativos, ni dónde se encuentra el umbral del tiempo de antena concedido que garantice la efectiva satisfacción del derecho.”

Esta dificultad se agravó con el vertiginoso crecimiento de la población mundial y con el surgimiento de la sociedad de la información, que produjeron la aparición de innumerables y diversificadas organizaciones sociales, también a nivel global. Las redes sociales virtuales reflejan bien este momento que vivimos, en el que el asociacionismo humano se ha intensificado ante el estímulo de las nuevas tecnologías de la comunicación.

Por otro lado, la escasez de espacios en la programación de los medios de comunicación social, especialmente de los radiotelevisivos, requiere la lógica delimitación del universo de sujetos que podrán sacar provecho de este derecho, pues es imposible que se conceda a todos los grupos sociales existentes en determinada sociedad<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> Disponible en: [http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices\\_basicas.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices_basicas.pdf). Consultado en: 13.08.2014.

<sup>286</sup> María Cruz Llamazares resume adecuadamente esta restricción, argumentando que: “es claro que puesto que el tiempo de emisión disponible en los medios de comunicación no es infinito, no es posible garantizar el acceso a dichos medios a todos aquellos grupos que, con o sin implantación, deseen dar a conocer sus propuestas ideológicas.” CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 201.

De este modo, se observa que la titularidad del derecho de acceso necesariamente debe obedecer a determinados requisitos que restrinjan el universo de grupos que podrán acceder a los medios de comunicación. Tales requisitos pueden estar previstos en el seno de la propia Carta Magna que, en virtud de la dimensión objetiva de sus preceptos, requiere un desarrollo normativo posterior que haga viable el ejercicio de este derecho<sup>287</sup>. Por otro lado, en el silencio constitucional, las normas infraconstitucionales pueden desempeñar perfectamente esta función delimitadora.

Antes de iniciar el análisis en relación a los requisitos necesarios para que un grupo sea titular del derecho de acceso, cabe recordar algunos aspectos importantes ya tratados en esta tesis que facilitarán nuestras conclusiones.

En primer lugar, no se puede olvidar que la libertad de expresión en sentido amplio es un derecho de primera generación, a pesar de su dimensión objetiva. Esto quiere decir que cualquier persona puede ejercerla libremente sin ninguna interferencia por parte del Estado. De este modo, el mercado de ideas está formado y se desarrolla de acuerdo con las fuerzas de los agentes que en él actúan libremente. El pluralismo externo, en principio, permite que cualquier persona organice una empresa y pueda explotar la actividad de la comunicación social. A semejanza de otros sectores del mercado económico, queda claro que el liberalismo en el campo de la comunicación social no garantiza a todas las personas que sus mensajes puedan ser difundidos

---

<sup>287</sup> “La literalidad de la fórmula empleada por el constituyente para identificar a los sujetos a los que se atribuye la titularidad del derecho de acceso a los medios públicos de comunicación, los grupos sociales y políticos significativos, muestra una evidente indeterminación normativa que requiere de su ulterior concreción por parte de legislador, en ejercicio de su potestad configuradora (derecho de configuración legal) que, en todo caso, no puede violentar el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión en su proyección sobre el ámbito objetivo de la actividad pública de comunicación. Como se ha hecho notar en sede doctrinal, inicialmente el enunciado del precepto nos sitúa ante la necesidad de concretar los criterios diferenciados: uno primero que deslinde a los ‘grupos sociales y políticos’ de aquellos otros grupos o conjuntos de personas que no sean tales, y un segundo criterio que permita discernir si se trata de grupos ‘significativos’ o no”. SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 73.

libremente en la esfera pública de ideas, pues, por norma, solamente los detentores de algún vehículo de comunicación son los que efectivamente consiguen ejercer ampliamente la libertad de expresión y de información.

La ausencia de cualquier interferencia del Estado en el mercado de ideas permite la formación de grandes monopolios u oligopolios, públicos y privados, que impiden la divulgación de los mensajes de un gran número de personas y asociaciones de menor porte, lo que afecta directamente al principio de pluralismo. En la práctica, el poder de selección del flujo de la comunicación social se concentra en manos de un número reducido de personas que escogen quien podrá acceder a los MCM. Aquellos que no disponen de medios propios ni de recursos para financiar la divulgación de sus valores, han de aguardar un gesto de mera liberalidad de los propietarios de los vehículos de comunicación<sup>288</sup>.

Es en este contexto en el que surge el acceso de los grupos sociales como derecho de segunda dimensión, cuyo objetivo principal es garantizar la existencia del pluralismo de mensajes con el fin de preservar el propio sistema democrático, no debiendo olvidar que enfrentamos un ambiente que presenta profundas desigualdades entre los agentes que operan en el mercado de la comunicación, especialmente entre los propietarios y no propietarios de los MCM.

---

<sup>288</sup> Francisco Bastida resume esta cuestión, argumentando que: “para la sociedad democrática el constreñimiento del pluralismo, la existencia de una situación en la que realmente solo unos pocos dispongan de la posibilidad de expresar sus ideas o de informar, es un peligro que no solo procede de la censura estatal o del acaparamiento estatal de medios de comunicación; también puede surgir esa amenaza de la propia sociedad. Tal sucede cuando unos pocos son propietarios de la mayoría de los medios periodísticos y editoriales y pueden controlar el mercado de las ideas y de las noticias. De ahí que la intervención de los poderes públicos para restablecer el pluralismo no tenga por qué concebirse necesariamente como una injerencia en las libertades de expresión e información, sino como una actuación tendente a garantizar las condiciones imprescindibles para que pueda surgir el pluralismo.” FREIJEDO, Francisco J. Bastida. *Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales*. En: MAS, Joaquín Tornos (Coord.). *Democracia y medios de comunicación*. Colección Novedades de Derecho Público. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, p. 77.

Una vez realizadas estas consideraciones, se observa que la titularidad del derecho de acceso obedece a los siguientes requisitos: carácter significativo, vulnerabilidad de acceso y regularidad formal.

#### **4.1.1.1.1. CARÁCTER SIGNIFICATIVO.**

El estudio comparado realizado anteriormente demuestra que la gran mayoría de los países europeos que positivaron constitucionalmente el derecho de acceso añadieron algún adjetivo para restringir el alcance del término “grupos sociales”. En este sentido, Portugal sometió el ejercicio de este derecho a las organizaciones sociales “relevantes” y “representativas”, mientras que España y Rumanía se refirieron, respectivamente, a grupos “significativos” e “importantes”. Resulta evidente que estos adjetivos pertenecen a un contexto normativo constitucional semejante y su única finalidad es la de seleccionar ciertos tipos de asociaciones humanas dentro del universo existente, constituyéndose, por lo tanto, en palabras sinónimas. Por esta razón, desde este momento se señala que serán empleados indistintamente a lo largo de esta tesis.

Pues bien, a pesar del esfuerzo de los constituyentes europeos, se percibe que los adjetivos empleados consisten en conceptos jurídicos indeterminados que no permiten definir perfectamente el alcance de la restricción objetivada por la norma. De hecho, ¿qué se entiende por grupo social relevante, representativo, significativo o importante?

En el intento de disminuir la imprecisión del adjetivo “significativo”, la doctrina española<sup>289</sup> identifica diferentes grupos relevantes citados puntualmente en la Constitución de España. Para Javier Pérez Royo, la imposible tarea de especificar individualmente todas las asociaciones importantes llevó a los constituyentes españoles a enumerar aquellos que consideró más relevantes<sup>290</sup>.

En relación a los grupos de consumidores y usuarios, el artículo 17.2 de Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, con texto refundido por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, concedió expresamente un derecho de acceso a los medios de comunicación social<sup>291</sup>:

“Artículo 17. Información, formación y educación de los consumidores y usuarios...

2. Los medios de comunicación social de titularidad pública estatal dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios. En tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios representativas y los demás grupos o sectores interesados, en la forma que se acuerde con dichos medios.”.

---

<sup>289</sup> “Además, la genérica referencia constitucional a los grupos sociales significativos ha amparado una lectura legal extensiva del precepto constitucional que alcanza, por ejemplo, a los grupos culturales; lo que no resulta extraño en otros ordenamientos en los que se garantiza el derecho de acceso, por ejemplo, a colegios profesionales, confesiones religiosas, universidades, cuerpos docentes, asociaciones culturales, corriente filosóficas o de pensamiento, asociaciones de padres de familia, de consumidores, de automovilistas o de telespectadores. No en vano, se ha querido ver en la propia Constitución algunas pautas orientativas de la delimitación del término grupo social significativo que animarían al legislador a extender ese reconocimiento a confesiones religiosas (art. 16), grupos lingüísticos (art. 3.3 y 20.3), colegios y organizaciones profesionales (art. 36 y 52) y organizaciones de consumidores (art. 51).”. LOMBARTE, Artemi Rallo. Op. Cit. p. 179.

<sup>290</sup> “para el desarrollo del proceso productivo (art. 6, 28 y 37 CE); por motivos religiosos (art. 16 CE); para el ejercicio del derecho de petición (art. 29 CE); para el desarrollo de una productividad profesional colegiada o no (art. 36 y 52 CE); para la protección de consumidores y usuarios (art. 51 CE). Además de esta enumeración, la Constitución impone al Gobierno la obligación de contar, en la elaboración de los proyectos de planificación, ‘con el asesoramiento y la colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas.’. ROYO, Javier Pérez. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1995, p. 235.

<sup>291</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20555>. Consultado en: 24.06.2015.

Obviamente, este esfuerzo doctrinario no resuelve la cuestión, que continua indefinida y a merced de la subjetividad del órgano administrativo responsable por la concesión del derecho de acceso. De esta forma, entendemos que la respuesta a esta cuestión pasa obligatoriamente por un análisis de los métodos de selección de grupos, comparándolos con los principios que rigen este derecho. En este mismo tono de razonamiento, podemos valernos, básicamente, de dos criterios para definir las organizaciones sociales significativas: el cuantitativo y el cualitativo.

#### **4.1.1.1.1.1. CRITERIO CUANTITATIVO.**

Una interpretación meramente literal de los términos “relevante”, “representativo”, “significativo” e “importante” nos lleva a asociarlos a la cantidad de miembros que los grupos sociales tienen. Así, las asociaciones que poseen un mayor número de asociados pueden considerarse relevantes justamente porque representan sectores expresivos del cuerpo social. Esta es la concepción de gran parte de la doctrina española que aborda esta temática. Oscar Villamil<sup>292</sup>, por ejemplo, al comentar el apartado tercero del artículo 20 de la Constitución Española, entendió que el concepto de grupos sociales y políticos significativos excluye los “mini-grupos” que: “sin tener auténtico respaldo social, pudieran pretender por el mero hecho de su condición formal contar con un altavoz gratuito en los medios de comunicación social dependientes del Estado o de otros entes públicos.”

Bajo esta lógica, la sociedad estaría representada en los medios de comunicación a través de los grupos sociales mayoritarios, excluyéndose las organizaciones de pequeño porte que no representan parcelas considerables de la población. El criterio cuantitativo permite una representación proporcional

---

<sup>292</sup> VILLAMIL, Oscar Alzaga. Op. Cit. p. 220.



de las personas de acuerdo con las mayores asociaciones existentes que, en principio, congregan los valores dominantes de la mayor parte de la sociedad. En esta línea de raciocinio, no sería lógico que se ofreciesen los pocos espacios disponibles en los MCM a grupos con escaso respaldo social<sup>293</sup>.

Es interesante observar el trabajo de los constituyentes españoles en relación a la inserción del término “significativo”. José Esteve Pardo<sup>294</sup> facilita esta tarea al revelar que este término fue introducido solamente en la última fase de elaboración del texto final de la Carta Magna con la clara finalidad de seleccionar los grupos: “en base a su mayor o menor representatividad, tratando de impedir el acceso a los minigrupos o grupúsculos con escaso arraigo”.

Además, el legislador ordinario español reguló claramente la Carta Magna en base al criterio proporcional, en consonancia a las leyes orgánicas que rigen los sindicatos, las entidades religiosas y los partidos políticos. Así, se verifica que justamente se confiere “la mayor representatividad sindical” a aquellos sindicatos que poseen un mayor número de delegados, de miembros

---

<sup>293</sup>Javier Terrón adopta este pensamiento, llegando a afirmar que la inclusión: “del término ‘significativo’, trata de evitarse el caso de que personas o grupos excesivamente minoritarios que a nadie representan puedan reclamar el derecho a períodos gratuitos de emisión obstaculizando la presencia de partidos o grupos verdaderamente representativos”. MONTERO, Javier Terrón. *Libertad de expresión y Constitución*. En: Revista de Documentación administrativa. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública Centro de Publicaciones, 1980, nº 187, p. 227-228. Por otro lado, es interesante observar que la participación de minigrupos en la programación de los medios de comunicación puede convertirlos en grupos de gran porte y socialmente significativos. De hecho, las pequeñas organizaciones sociales que logran acceder al servicio de radiodifusión, en algunos casos, experimentan un incremento considerable en el número de sus miembros como resultado de la aceptación de sus valores, que fueron difundidos en la esfera pública de ideas. Según José Esteve Pardo: “Estudios sociológicos realizados sobre el tema señalan que los grupos en principio minoritarios, con poca implantación inicial, cobran credibilidad y amplían su arraigo social si se manifiestan a través de la televisión, su sola presencia en este medio refuerza considerablemente su imagen ante la opinión pública; grupos que actualmente podrían considerarse, sin ninguna duda, significativos lo son, en parte, por el uso que han hecho de la televisión, que, aparte de otros factores, contribuye poderosamente a la proyección social y arraigo de cualquier grupo por poco afortunadas que sean sus intervenciones en este medio.” PARDO, José Esteve. Op. Cit. p. 152.

<sup>294</sup> PARDO, José Esteve. Op. Cit. p. 151-152.

de comité de empresas o de órganos públicos<sup>295</sup>. Cuanto mayor sea el número de delegados o miembros, más significativo será el sindicato.

En relación al derecho de acceso de las comunidades religiosas, se constata que el art. 7º de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, define el notorio arraigo como criterio de selección, que se basa en el ámbito de actuación y en el número de miembros de la entidad confesional<sup>296</sup>. Tales parámetros comprueban que estamos ante el criterio cuantitativo<sup>297</sup>, es decir, cuanto mayor sea el alcance del grupo religioso y mayor sea su número de fieles, mayor será

---

<sup>295</sup> Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

De la representatividad sindical

Artículo 6

1. La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical.

2. Tendrán la consideración de sindicatos más representativos a nivel estatal:

a) Los que acrediten una especial audiencia, expresada en la obtención, en dicho ámbito del 10 por 100 o más del total de delegados de personal, de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas.

b) Los sindicatos o entes sindicales, afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito estatal que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a).

Artículo 7

1. Tendrán la consideración de sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma: a) Los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa, y en los órganos correspondientes de las Administraciones Públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal; b) Los sindicatos o entes sindicales afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito de Comunidad Autónoma que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a).

<sup>296</sup> LEY ORGÁNICA 7/1980, DE 5 DE JULIO, DE LIBERTAD RELIGIOSA (BOE DEL 24)

Artículo 7. — 1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España

<sup>297</sup> “En consecuencia, al igual que acontece en el caso de acceso de los partidos políticos a los medios en la legislación electoral, a través del que se desarrolla sectorialmente el derecho de acceso del artículo 20.3, el criterio empleado para valorar la significación de las confesiones religiosas en el ámbito de ejercicio de este derecho es también un criterio de naturaleza proporcional o representativa de la composición ideológica de la sociedad española, el criterio de la realidad sociológica, que adopta como eje basilar la correspondencia entre el contenido ideológico del que es portador el grupo en cuestión y la composición de la sociedad española”. SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 128.

su importancia social, lo que le permitirá acceder a la esfera pública de ideas<sup>298</sup>.

Aún bajo la vigencia de la ley 4/1980 (antiguo estatuto de la radio y televisión española), el criterio proporcional era adoptado como norte para selección de los grupos sociales significativos<sup>299</sup>. De hecho, el revocado estatuto de la radio y televisión española disponía en su artículo 24 que<sup>300</sup>:

“La disposición de espacios en RCE, RNE, y TVE se concretará de modo que accedan a estos medios de comunicación los grupos sociales y políticos más significativos. A tal fin, el Consejo de Administración, de acuerdo con el Director general, en el ejercicio de sus respectivas competencias, tendrán en cuenta criterios objetivos, tales como representación parlamentaria, implantación sindical, ámbito territorial de actuación y otros similares.”

Por tanto, mientras vigía la ley 4/1980, el Consejo de Administración era quien decidía qué criterios deberían seguirse para definir cuáles eran los grupos más significativos. Sin embargo, en su parte final, el propio artículo

---

<sup>298</sup> “En lo que se refiere a las confesiones religiosas su significación se determina en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa en atención al notorio arraigo. Dos elementos hay que distinguir en esta expresión: 1. El término arraigo que alude a la garantía de estabilidad y permanencia. Dos son las muestras de ese arraigo: el ámbito y el número de creyentes.”. JOVER, Adoración Castro, Op. Cit. p. 77. Polo Sabau también entiende que el derecho de acceso de las entidades religiosas está pautado en el método proporcional, argumentando: “Así las cosas, excepción hecha de la iglesia católica cuya significación o representatividad no requiere de valoración administrativa alguna, ya que se presupone por la vigente regulación, las restantes confesiones quedan sujetas a un proceso de calificación respecto de su representatividad sociológica, para el que la normativa aplicable no brinda **otro criterio de concreción que el estrictamente cuantitativo: el peso social**, que es la fórmula indeterminada que en esta ocasión se emplea al instaurar los Principios básicos de programación, viene acompañado de un parámetro de modulación (número de fieles)” (la letra negrita es propia). Ibíd. p. 126-127.

<sup>299</sup> Según Antonio Copeiro: “En su artículo 24 se articula la aplicación de este principio al establecer que los medios de titularidad pública deberán posibilitar que accedan a ellos los grupos sociales y políticos más significativos. El añadido de esta palabra respecto al texto constitucional parece reflejar un criterio cuantitativo como baremo de medición de la significación de un grupo...” (la letra negrita es propia). VILLAR, Antonio Vallés Copeiro del. Curso de Derecho de la Comunicación Social. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 294.

<sup>300</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Derogadas/r1-l4-1980.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-l4-1980.html). Consultado en: 13.08.2014.

condicionó la decisión del Consejo a criterios objetivos, inclusive detalló específicamente algunos de ellos. Esta ley fue revocada por la ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal que en su artículo 28, apartado 4º trató sobre el derecho de acceso<sup>301</sup>. En este artículo no se hizo ninguna referencia en relación a los criterios que deben adoptarse para identificar el carácter significativo de un grupo, no obstante, confirió al Consejo de Administración de la RTVE la competencia para aprobar las directrices básicas para el ejercicio de este derecho.

Indudablemente, se observa que estas directrices básicas siguen parámetros proporcionales. Así, en relación a los sindicatos, entidades religiosas y partidos políticos, se obedeció la regulación dada por sus respectivas leyes orgánicas, mientras que en relación a las demás organizaciones sociales se priorizó el método cuantitativo, permitiéndose, sin embargo, la utilización de otros criterios complementarios<sup>302</sup>:

“Para el resto de organizaciones sociales, los criterios utilizados a fin de determinar su grado de significación deberán combinar diversos elementos. Así, se tendrán en cuenta como criterios prioritarios el número demostrado de miembros, la declaración de utilidad pública y su pertenencia a Consejos y Federaciones de ámbito estatal y autonómico. Junto a esos criterios prioritarios se podrán considerar otros complementarios, como el número de proyectos financiados por la administración pública.”

Este criterio también es seguido por las diversas Comunidades Autónomas de España. De las diecisiete Comunidades, doce poseen actualmente leyes que regulan la actividad de radiotelevisión pública, y de

---

<sup>301</sup> “Artículo 28. Pluralismo y derecho de acceso...”

4. El Consejo de Administración de la Corporación RTVE aprobará las directrices para el ejercicio del derecho de acceso, previo informe favorable de la autoridad audiovisual.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958>. Consultado en: 13.08.2014.

<sup>302</sup> *Ibíd.*

ellas, siete se refieren expresamente a la implantación sindical, social y cultural, bien como al ámbito territorial de actuación como criterios objetivos para identificar la importancia social de un grupo, conforme se puede observar en el siguiente cuadro:

<b>ANDALUCIA</b>	
<b>LEY</b>	Ley 18/2007, de 17 de diciembre. Disponible en: <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-l18-2007.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-l18-2007.html</a> . Consultado en: 31.03.2015.
<b>ARTÍCULO</b>	<p>Artículo 33. Derecho de acceso.</p> <p>1...</p> <p>2. El Consejo de Administración de la RTVA aprobará las normas de procedimiento interno aplicables para el ejercicio del derecho de acceso, considerando, de manera global, el conjunto de la programación y, en su caso, programas específicos de radio y televisión de las sociedades filiales de la RTVA. Las normas de procedimiento también determinarán la tipología de espacios, horarios y distribución de tiempos de emisión, sin menoscabo de los principios de independencia y profesionalidad garantizados en el artículo 10.1 de esta Ley, considerando criterios objetivos tales como la representación parlamentaria, la significativa implantación territorial y representatividad de organizaciones de la vida política, sindical, social y cultural, y otros del mismo carácter objetivo.</p>
<b>ARAGÓN</b>	
<b>LEY</b>	Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión. Disponible en: <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ar-l8-1987.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ar-l8-1987.html</a> . Consultado en: 31.03.2015.

<b>ARTÍCULO</b>	<p><i>Artículo 21</i></p> <p>La ordenación de los espacios de radio y televisión facilitará el acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos más significativos, teniendo en cuenta criterios objetivos, como la representación parlamentaria, implantación política, sindical social y cultural, ámbito territorial de actuación y otros de análogo carácter.</p> <p>Asimismo, se posibilitará el acceso a los grupos políticos, sociales y culturales de menor significación.</p>
<b>ASTURIAS</b>	
<b>LEY</b>	<p><i>Ley del Principado de Asturias 8/2014, de 17 de julio, de segunda reestructuración del sector público autonómico.</i></p> <p><b>Disponible en:</b>  <a href="https://sede.asturias.es/bopa/2014/07/24/2014-12938.pdf">https://sede.asturias.es/bopa/2014/07/24/2014-12938.pdf</a> Consultado en: 31.03.2015.</p>
<b>ARTÍCULO</b>	<p><i>Artículo 9. Pluralismo y derecho de acceso.</i></p> <p>1. Radiotelevisión del Principado de Asturias, SAU asegurará que se incluya una programación en abierto que refleje y respete la diversidad cultural, ideológica, política y socioeconómica de la sociedad asturiana.</p> <p>2. El derecho de acceso a través de Radiotelevisión del Principado de Asturias, SAU se garantizará a través de las siguientes medidas:</p> <p>a) La participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión en el conjunto de la programación habitual.</p>

	<p>b) La creación de espacios específicos en la televisión, radio y servicios en línea fijados por el Consejo de Administración de la sociedad, oídas las propuestas elevadas por el Consejo de Comunicación.</p> <p>3. El Consejo de Administración aprobará las directrices para el ejercicio del derecho de acceso, previo informe del Consejo de Comunicación.</p>
<b>CANARIAS</b>	
<b>LEY</b>	<p><i>L 13/2014 de 26 Dic. CA Canarias.</i> Disponible en: <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/543155-l-13-2014-de-26-dic-ca-canarias-de-radio-y-television-publicas.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/543155-l-13-2014-de-26-dic-ca-canarias-de-radio-y-television-publicas.html</a>. Consultado en: 31.03.2015.</p>
<b>ARTÍCULO</b>	<p>Artículo 27.- Pluralismo y derecho de acceso.</p> <p>1. El ente público RTVC asegurará en su programación la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad canaria.</p> <p>2. El derecho de acceso a través del ente público RTVC se aplicará:</p> <p>a) De manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión en el conjunto de la programación de RTVC.</p> <p>b) De manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión con formatos diversos, tiempos y horarios, fijados por el Consejo Rector, oído el Consejo Asesor, y conforme a lo establecido en la legislación</p>



	<p>general audiovisual.</p> <p><b>c)</b> Mediante convenios de colaboración con productores de bienes culturales y audiovisuales con residencia o domicilio social en Canarias, para:</p> <p><b>i.</b> La grabación y difusión de contenidos audiovisuales no remunerados, con el objeto de dar a conocer sus producciones o creaciones a través de los distintos soportes del ente público.</p> <p><b>ii.</b> La difusión de espacios publicitarios por el sistema de publicidad a riesgo, entendiendo por tal aquella cuya remuneración queda vinculada a los ingresos de la explotación cultural o audiovisual que se trate.</p> <p><b>iii.</b> Cualquier otro de los objetivos y procesos análogos a los anteriores.</p> <p>A estos efectos se establecerá en el reglamento orgánico, un procedimiento que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad en el acceso a dichos convenios.</p> <p><b>3.</b> El ente público RTVC garantizará la disponibilidad de los medios técnicos y humanos necesarios para la realización de los espacios para el ejercicio del derecho de acceso.</p> <p><b>4.</b> El Consejo Rector del ente público RTVC aprobará las directrices para el ejercicio del derecho de acceso.</p>
--	---

<b>CATALUNIA</b>	
<b>LEY</b>	Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l11-2007.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l11-2007.html</a> . <b>Consultado en: 31.03.2015.</b>
<b>ARTÍCULO</b>	<p><i>Artículo 25 Acceso social</i></p> <p>La ordenación de los espacios de radio y de televisión debe realizarse de forma que puedan acceder a ellos los grupos sociales y políticos más significativos. A tal fin, la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales debe tener en cuenta los criterios objetivos de la representación parlamentaria; la implantación política, sindical, social y cultural, y el ámbito territorial de actuación, las indicaciones del Consejo Asesor de Contenidos y de Programación, y las recomendaciones que el Consejo del Audiovisual de Cataluña haya establecido sobre este tema.</p>
<b>EXTREMADURA</b>	
<b>LEY</b>	Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública "Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales". <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ex-l3-2008.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ex-l3-2008.html</a> . <b>Consultado en: 31.03.2015.</b>
<b>ARTÍCULO</b>	<p><i>Artículo 21</i></p> <p>La ordenación de los espacios de radio y televisión se hará de forma que tengan acceso a los mismos los grupos sociales y políticos más significativos. Con esta</p>

	<p>finalidad, el Consejo de Administración y el Director General, en el ejercicio de sus competencias respectivas, habrán de tener en cuenta criterios objetivos, tales como la representación parlamentaria, la implantación política, sindical, social y cultural, el ámbito territorial de actuación y otros del mismo carácter.</p>
--	---

<b>MADRID</b>	
<b>LEY</b>	Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del ente público de Radio-Televisión Madrid. <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ma-l13-1984.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ma-l13-1984.html</a> . <b>Consultado en: 31.03.2015.</b>
<b>ARTÍCULO</b>	<p><i>Artículo 16</i></p> <p>La ordenación de los espacios de Radio y Televisión se hará de forma que tengan acceso a los mismos los grupos sociales y políticos más significativos, debiéndose adecuar el acceso a las minorías de uno u otro carácter. Con esta finalidad, el Consejo de Administración y el Director General, en el ejercicio de sus competencias respectivas, habrán de tener en cuenta criterios objetivos, tales como la representación parlamentaria, la implantación política, sindical, social y cultural, el ámbito territorial de actuación y otros del mismo carácter.</p>
<b>MURCIA</b>	
<b>LEY</b>	Ley 9/2004, de 29 de diciembre, sobre Creación de la Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia. <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/mu-l9-2004.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/mu-l9-2004.html</a> . <b>Consultado en: 31.03.2015.</b>
<b>ARTÍCULO</b>	<p><i>Artículo 21</i></p> <p>La ordenación de los espacios de radio y televisión se hará de forma que tengan acceso a los mismos los grupos políticos y sociales más significativos, debiéndose</p>

	<p>adecuar el acceso a las minorías de uno u otro carácter. Con esta finalidad, el Consejo de Administración y el Director General, en el ejercicio de sus competencias respectivas, habrán de tener en cuenta criterios objetivos, tales como la representación parlamentaria, la implantación política, sindical, social y cultural, el ámbito territorial de actuación y otros del mismo carácter.</p>
--	---

<b>PAÍS VASCO</b>	
<b>LEY</b>	Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público "Radio Televisión Vasca". <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-l5-1982.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-l5-1982.html</a> . <b>Consultado en: 31.03.2015.</b>
<b>ARTÍCULO</b>	<p><i>Artículo 21</i></p> <p>1. Los grupos sociales y políticos representativos, tendrán derecho a acceder a los medios de comunicación públicos objeto de la presente Ley. Para el ejercicio de este derecho, el Consejo de Administración, de acuerdo con el Director General y en el ejercicio de sus respectivas competencias, fijará los criterios objetivos, teniendo en cuenta para su determinación la representación que dichos grupos ostentan en las Instituciones comunes, en los Territorios Históricos y en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, y cualesquiera otros criterios de representación sindical o patronal, y de interés social y cultural, que estime necesarios.</p> <p>2. El derecho de antena quedará también garantizado para los grupos políticos, sociales y culturales de menor significación.</p>
<b>CASTILLA – LA MANCHA</b>	
<b>LEY</b>	Ley 3/2000, de 26 de mayo, de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha. <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/cm-l3-2000.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/cm-l3-2000.html</a> . <b>Consultado en: 31.03.2015.</b>

ARTÍCULO	<p>Artículo 6:</p> <p>1.- Corresponden al Consejo de Administración las atribuciones siguientes:</p> <p>...</p> <p>i) Determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinado a los grupos políticos, sociales y culturales más significativos, respetando el pluralismo.</p>
GALÍCIA	
LEY	<p>LEY 9/2011, de 9 de noviembre, de los medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia. <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ga-l9-2011.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ga-l9-2011.html</a>. <b>Consultado en: 31.03.2015.</b></p>
ARTÍCULO	<p>Artículo 39 Derecho de acceso</p> <p>1. El derecho de acceso en la Corporación RTVG se materializa a través de los siguientes medios:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) La participación de los grupos sociales y políticos representativos, como fuentes y portadores de información y opinión en el conjunto de la programación.</p> <p style="padding-left: 40px;">b) El establecimiento de espacios específicos en la televisión y radio fijados por el Consejo de Administración de la Corporación RTVG, oída la autoridad audiovisual independiente que se constituya.</p> <p>2. Se garantizará la disponibilidad de medios técnicos y</p>

	humanos para la realización de los espacios necesarios para el correcto ejercicio del derecho de acceso.
ISLAS BALEARES	
LEY	Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears. <b>Disponible en:</b> <a href="http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ib-I15-2010.html">http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ib-I15-2010.html</a> . <b>Consultado en: 31.03.2015.</b>
ARTÍCULO	<p><i>Artículo 28 Acceso social</i></p> <p>El Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears garantizará el acceso a la programación de los grupos sociales y políticos representativos de cada una de las islas que conforman la sociedad balear, con el objetivo de hacer efectivos el derecho de participación y el principio de pluralismo. El Consejo Asesor de Contenidos y de Programación velará para que se haga efectivo este derecho de acceso.</p>

De la simple lectura del cuadro anterior se constata que Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Galicia y las Islas Baleares contemplan el derecho de acceso, indicando inclusive un órgano responsable de su ejecución, sin embargo, no especifican ningún método para identificar el grupo significativo. Por otro lado, Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia y País Vasco definen prácticamente los mismos parámetros cuantitativos a seguir, destacando el hecho de que incluso la propia redacción de sus artículos guarda muchas semejanzas. De este modo, se verifica que la mayoría (casi sesenta por ciento) de las Comunidades que poseen radiotelevisión pública adoptan criterios proporcionales para definir los grupos sociales significativos para fines de acceso.



A su vez, el Tribunal Constitucional Español ya se ha pronunciado en relación a la constitucionalidad de emplear la representación parlamentaria como parámetro para identificar el grupo político significativo<sup>303</sup>:

“Sea cual sea, en suma, la corrección de la expresión empleada por la Ley al referirse, para medir esta significación de los grupos políticos, a su «representación» en las Cortes (y sobre este punto ya hicimos unas consideraciones, aquí trasladables, en la STC 10/1983, de 21 de febrero), resulta claro que el mismo tenor literal de los preceptos aplicables -relativos como se ha observado, a la representación «obtenida» por el grupo en las últimas elecciones- se compadece adecuadamente con la medida objetiva de la «significación» del grupo por la que aquí ha optado el legislador, apreciando su entidad efectiva como asociación a través de la que adquiere realidad la representación (STC 75/1985, de 21 de junio), promoviendo candidaturas en las elecciones y recabando, para ellas, el apoyo de los ciudadanos. Adquiere entonces relevancia jurídica -no solo política- la adscripción partidaria de los representantes (STC 32/1985, de 6 de marzo), justificándose así la atención por la Ley misma a la implantación electoral o a la presencia parlamentaria del grupo o del partido a efectos de reconocerle este derecho de acceso, en la campaña previa al Referéndum, a los medios de comunicación de titularidad pública. Es obvio que aquella adscripción política de los representantes podrá modificarse, como aquí ocurrió, a lo largo de una legislatura, y que tales cambios podrán llegar a tener relevancia, según se ha dicho, en la vida interna de las asambleas. Mas la Ley ha optado, para identificar lo que llama «representación» parlamentaria del grupo, por referirse a la que consiguieron ante las urnas los candidatos por él presentados. Se desprende de todo ello, en definitiva, que el acto entonces impugnado no vulneró el derecho de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública cuya garantía encomienda a la Ley la Constitución (art. 23.3) ni, a través de él, el derecho a la libre expresión de quien recurre. De conformidad con la regulación legislativa que era aquí de aplicar -regulación que, ciertamente, no es la única concebible dentro del marco constitucional-, la Mesa para la Unidad de los Comunistas no era entonces grupo político que hubiera obtenido «representación» parlamentaria y que mereciera, por lo mismo, el acceso gratuito a aquellos medios que la Ley reserva para las formaciones que así estima «significativas».”

---

<sup>303</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/795>. Consultado en: 08.09.2015.

En esta línea de pensamiento, se puede deducir que los parámetros cuantitativos previstos en las leyes orgánicas de los sindicatos y grupos religiosos también están en sintonía con la Carta Magna de España, teniendo en cuenta la similitud con el derecho de acceso de los partidos políticos.

Asimismo, se puede concluir que la legislación que regula el derecho de acceso a nivel nacional y autonómico en España abraza criterios cuantitativos para seleccionar qué grupos sociales son significativos. Esta legislación está en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como con gran parte de la doctrina española.

En relación a los principios que rigen el derecho de acceso, no se puede negar que este criterio está en consonancia con el principio de proporcionalidad, en la medida en que se armonizan los intereses de la mayoría del cuerpo social al limitado acceso disponible en los vehículos de comunicación.

Por otro lado, está claro que optar por el método proporcional tiene como objetivo garantizar una mayor seguridad jurídica al proceso de identificación de los grupos significativos, toda vez que es considerado un parámetro objetivo, lo que evitaría la parcialidad y la eventual arbitrariedad del órgano administrativo gestor del derecho de acceso<sup>304</sup>. No obstante, se pueden citar dos puntos que evidencian la fragilidad del criterio cuantitativo.

---

<sup>304</sup> “Y por aquí, por la limitación mediática a la que el acceso está sometido, entra en juego la relevancia, la significación de los accedente a la que, como hemos advertido, la ley y por su criterio, el órgano decisor independiente, ha de sustraerse a toda discrecionalidad”. FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 68-69.

En primer lugar, existen grandes dificultades en establecer parámetros objetivos para las situaciones que no están reguladas específicamente por ley. Al contrario de los sindicatos, de las entidades religiosas y de los partidos políticos, la identificación del carácter significativo de las demás asociaciones españolas continúa siendo objeto de intensas discusiones, justamente debido a la falta de parámetros legales para dirigir el procedimiento de selección del grupo. En otras palabras, la no existencia de una regulación específica en relación a las innumerables asociaciones acaba permitiendo que los órganos concedentes utilicen criterios discrecionales que implican una gran subjetividad.

Las directrices básicas de la RTVE son un buen ejemplo de lo que estamos apuntando en este momento. Aunque prioricen la proporcionalidad (***“se tendrán en cuenta como criterios prioritarios el número demostrado de miembros...”***<sup>305</sup>), tales directrices atribuyen a los órganos directivos de la TVE y de la RNE la competencia para adoptar otros criterios cuantitativos complementarios. Que sea posible escoger otros métodos es señal de que los criterios cuantitativos previstos en las directrices no son suficientes para dirimir todas las cuestiones relacionadas a este tema.

Aunque entendiendo que el método cuantitativo debe ser aplicado siempre que sea posible, todavía su aplicación no está exenta de dificultades<sup>306</sup>. Así, no obstante sea sinónimo de objetividad, el criterio proporcional no consigue simplificar la difícil tarea de identificar los grupos

---

<sup>305</sup> Disponible en: [http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices\\_basicas.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices_basicas.pdf). Consultado en: 13.08.2014.

<sup>306</sup> “La dificultad se salva gracias a los datos objetivos que avalan unos y otros como consecuencia de su participación en los procesos electorales. En cambio, en otros casos la dificultad puede ser mayor como ocurre con las confesiones, al margen de la católica, preponderante en nuestra sociedad, o con las asociaciones ciudadanas, culturales o sociales. La siguiente dificultad vendría del criterio de trasladar a módulos espaciales o temporales las diferencias de <<significación>> o de importancia de los diferentes grupos que han superado el umbral de <<significatividad>>. En principio, siempre que sea posible, parece aconsejable el criterio de proporcionalidad y objetividad”. VILLAR, Antonio Vallés Copeiro del. Op. Cit. p. 294.

importantes, principalmente por el hecho de no ser aplicable a los innumerables casos que están fuera de cualquier regulación legal.

#### **4.1.1.1.1.1. EL ACCESO EXCEPCIONAL DE LOS GRUPOS MINORITARIOS.**

Aunque excepcional, la posibilidad de acceso de grupos de menor significación, como expresamente lo permite la Comunidad de Madrid, Murcia, Aragón y el País Vasco, confirma la noción de que la adopción pura y simple del criterio cuantitativo no satisface integralmente los propósitos del derecho de acceso. De hecho, la necesidad de garantizar espacio a las minorías es una prueba de que el método proporcional debe ser aplicado con cautela para que los principios que rigen este derecho sean respetados y efectivamente el pluralismo y la democracia salgan fortalecidos.

El Estado Democrático de Derecho permite que la mayoría de la población decida el rumbo de toda la sociedad, sea directamente o a través de sus representantes. La falta de consenso sobre determinado tema se resuelve por medio del voto de las personas que están legitimadas para ello, venciendo aquella opción que consiguió un mayor número de adhesiones. Es lo que se denomina gobierno de la mayoría. Este gobierno, no obstante, no puede transformarse en una dictadura en la que el Poder Público asume el papel de opresión de las minorías, pues, “la mayoría, por el hecho de ser tal, no puede silenciar la minoría, por pequeña que sea”<sup>307</sup>.

Por el contrario, el Estado Democrático de Derecho se debe caracterizar, justamente, por obedecer la voluntad de la mayoría de la población, sin

---

<sup>307</sup> VENTURA, Adrián. *Poder y Opinión Pública*. 1 ed. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2004, p. 71.

descuidar la protección de las minorías, lo que implica el deber de proporcionar políticas públicas<sup>308</sup> que estimulen la participación de los grupos menores en las decisiones políticas del país. En este sentido, Peter Häberle<sup>309</sup> nos aclara que: “La protección de las minorías es uno de los elementos estructurales *in fieri* de todo Estado Constitucional, sobre todo en Europa. Toda doctrina constitucional deberá, por tanto, fomentar su desarrollo”.

Los grupos minoritarios enriquecen el funcionamiento del sistema social como un todo, pues constituyen una especie de plataforma de voces divergentes que impulsan el progreso de la sociedad. No se puede olvidar que, en ocasiones, las minorías se transforman en mayoría, proporcionando, así, una alternancia de poder que es saludable para la evolución social.

Una preocupación constante por preservar las minorías como fuente de diversidad social es esencial para el principio democrático y se refleja en el ámbito de las libertades iusinformativas<sup>310</sup>. Siguiendo esta línea de pensamiento, podemos inferir específicamente, en relación al derecho de acceso, que el criterio cuantitativo debe mitigarse con el fin de permitir que los grupos menores también puedan difundir sus mensajes a través de los MCM. Lógicamente, este acceso debe ser más reducido, obedeciendo al principio de proporcionalidad.

---

<sup>308</sup> Fernando Urioste comenta que: “Por un lado el Estado se obliga a abstenerse de adoptar medidas que impidan a esa minoría ejercer los derechos mencionados. Pero la obligación no es una merca abstención sino que también comprende obligaciones positivas...”. BRAGA, Fernando Urioste. *De la libertad del individuo a la libertad de los pueblos*. En: Revista “Estudios Jurídicos”. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2007, n.4, p. 36. ISSN: 1688-3225.

<sup>309</sup> HÄBERLE, Peter. Op. Cit. p. 122.

<sup>310</sup> Según José Antonio Rodríguez, el principio democrático: “se plasma como consecuencia de la interrelación entre el principio de participación (intervención directa de los ciudadanos en las tareas del Estado o mediante sus representantes); el principio del pluralismo (la sociedad debe estar suficientemente diversificada y organizada como consecuencia se situará entre otros el reconocimiento del derecho de asociación para expresar la compleja diversidad de los intereses sociales de los ciudadanos) y el principio del respecto a las minorías (es decir, el principio mayoritario de representación no suponga cercenar el pluralismo ni que las minorías no tengan la posibilidad de acceder a los medios necesarios para convertirse democráticamente en mayoría)”. GARCÍA, José Antonio Rodríguez. Op. Cit. p. 20.

En este tema, la ley de televisión portuguesa determinó que se deben respetar las minorías en tres ocasiones (art. 15.4, b; 51.2, a y 52.3, b de la Ley 27/2007, de 30 de julio)<sup>311</sup>. A su vez, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual española, en su preámbulo, recomienda expresamente que se atienda a los grupos minoritarios <sup>312</sup>, mientras que las leyes autonómicas de Madrid (art. 16)<sup>313</sup>, Murcia (art. 21)<sup>314</sup>, Aragón (art. 21)<sup>315</sup> y del País Vasco (art. 21.2)<sup>316</sup> han ido más allá y han establecido específicamente el derecho de acceso de estos grupos.

---

<sup>311</sup> “Artigo 15.º. Concurso público para serviços de programas de acesso não condicionado livre. 4 - Para efeito de graduação das candidaturas a concurso e tratando-se de serviços de programas televisivos generalistas de âmbito nacional, são ainda tomados em conta os seguintes critérios:

b) O contributo de cada um dos projectos para a diversificação da oferta televisiva na área que se propõem cobrir, aferido em função da sua originalidade, do investimento em inovação e criatividade e da garantia de direitos de acesso a minorias e tendências sub-representadas;

Artigo 51.º Obrigações específicas da concessionária do serviço público de televisão

2 - À concessionária incumbe, designadamente:

a) Fornecer uma programação variada e abrangente que promova a diversidade cultural e tenha em conta os interesses das minorias;

Artigo 52.º Concessão de serviço público de televisão

3 - A concessão do serviço público inclui necessariamente:

b) Um segundo serviço de programas generalista distribuído em simultâneo em todo o território nacional, incluindo as Regiões Autónomas, aberto à participação da sociedade civil e com o objectivo de satisfazer as necessidades informativas, recreativas e, em especial, educativas, formativas e culturais dos diversos segmentos do público, incluindo as minorias”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/07/14500/0484704865.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

<sup>312</sup> “El Título IV se ocupa íntegramente de la normativa básica del Servicio Público de radio, televisión y oferta interactiva, respetando el sistema competencial fijado en la Constitución Española. En concreto, se refiere a los objetivos generales que debe buscar este servicio público como son: difundir contenidos que fomenten los valores constitucionales, la formación de opinión pública plural, la diversidad lingüística y cultural y la difusión del conocimiento y las artes, así como la atención a las minorías. Los objetivos deberán concretarse cada nueve años por los Parlamentos u órganos similares a nivel autonómico y local.”. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en 12.08.2015.

<sup>313</sup> “Artículo 16. La ordenación de los espacios de Radio y Televisión se hará de forma que tengan acceso a los mismos los grupos sociales y políticos más significativos, debiéndose adecuar el acceso a las minorías de uno u otro carácter...”. Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ma-l13-1984.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ma-l13-1984.html). Consultado en: 31.03.2015

<sup>314</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/mu-l9-2004.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/mu-l9-2004.html). Consultado en: 31.03.2015.

<sup>315</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ar-l8-1987.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ar-l8-1987.html). Consultado en: 31.03.2015.

<sup>316</sup> “Artículo 21...

2. El derecho de antena quedará también garantizado para los grupos políticos, sociales y culturales de menor significación”. Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/pv-l5-1982.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-l5-1982.html). Consultado en: 31.03.2015.

Es necesario enfatizar que el modelo de derecho de acceso que preconizamos en esta investigación aspira a atender, en primer lugar, a los intereses del pluralismo (criterio cualitativo), y después, a los de las mayorías (criterio cuantitativo). Sin embargo, nada impide – por el contrario, se recomienda - que las minorías tengan un espacio proporcional a su peso social. En otras palabras, es necesario que los grupos menores tengan la oportunidad de acceso a los MCM<sup>317</sup> en una frecuencia mucho menor que los grupos mayoritarios.

De esta forma, es muy importante que el Órgano Regulador tenga un control de la presencia de las organizaciones sociales accedentes – similar al previsto en el artículo 2 del Reglamento de RTVE<sup>318</sup> - con el fin de que los grupos menores ejerzan el derecho de acceso por lo menos una vez, en el caso de que determinado tema origine innumerables accesos. En esta hipótesis, es aconsejable, también, fijar una proporción entre el ejercicio de este derecho por parte de las organizaciones sociales minoritarias y mayoritarias, estableciendo, por ejemplo, que un cuarto de los accesos se destine a las minorías. Esta proporcionalidad puede venir expresada en la ley o quedar a cargo de la Autoridad Independiente, que posee mejores condiciones para evaluar el caso concreto.

---

<sup>317</sup> Francisco Bastida sugiere que: “el sector público de los medios audiovisuales debe estar al servicio de las minorías, no sólo protegiendo su acceso al medio, sino también produciendo programas para una audiencia minoritaria. Al servicio de la mayoría ya está el sector privado, que sólo emitirá programas de gran audiencia”. FREIJEDO, Francisco J. Bastida. Op. Cit. p. 82.

<sup>318</sup> “Artículo 2. TVE y RNE mantendrán un sistema de seguimiento de la presencia y participación de los grupos sociales y políticos significativos tanto en la programación general como en la específica destinada a los mismos.”. Disponible en: <http://www.rtve.es/contenidos/acceso/reglamento.pdf>. Consultado en: 08.09.2015.

#### **4.1.1.1.2. CRITERIO CUALITATIVO.**

Al lado del criterio cuantitativo, aparece el criterio cualitativo, que se fundamenta en una perspectiva completamente diferente de la del primero. Adoración Castro Jover<sup>319</sup> reconoce la existencia de ambos métodos, bien como la necesidad de obedecerlos, señalando que: “el término significativo como criterio de selección de los grupos a quienes se permite el derecho de acceso debe ser entendido no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos...”

El método cualitativo, al contrario del cuantitativo, no se refiere al peso social que un grupo posee en el ámbito de la sociedad. Lo que importa es el contenido de los mensajes que serán transmitidos por las organizaciones sociales que van a acceder a los medios de comunicación. Será significativa toda organización cuyos mensajes tengan el poder de diversificar e incluso contradecir las noticias, ideas y opiniones ya existentes en el mercado comunicativo. En otras palabras, el carácter significativo de una asociación no está en la mayor o menor cantidad de miembros que posea, ni en su alcance territorial, y sí en la posibilidad de que el contenido que será divulgado efectivamente contribuya a pluralizar el debate sobre hechos o ideas que son de interés público.

Si un grupo, por mayor que sea su arraigo social, posee un conjunto de valores que ya están masificados, bien por los propios medios de comunicación o bien por otros grupos, no existe la necesidad de concederle el derecho de acceso. El acceso de dichos grupos solamente reproducirá el mismo contenido que ya se expone constantemente en los medios, sirviendo apenas para reforzarlo. Apenas se estaría reproduciendo “más de lo mismo”.

---

<sup>319</sup> JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 78-79.



El criterio cualitativo se relaciona, pues, con el contenido de lo que será vehiculado, siendo significativo aquel grupo que ofrezca un rol de mensajes que divulguen nuevos hechos e ideas en el ámbito del mercado comunicativo, contribuyendo al pluralismo, bien por la novedad, bien por la contraposición a pensamientos consolidados. Conforme ya apuntamos anteriormente, toda organización social posee un conjunto de valores y objetivos expresamente referenciados en el estatuto social que la identifica y la diferencia de las demás. Pues bien, en base a estos valores y objetivos sociales expresados se debe buscar la importancia, relevancia o carácter significativo del grupo dentro del contexto del mercado de ideas, esto es, dentro del conjunto de mensajes que están circulando en los medios de comunicación sociales en un momento dado, independientemente de la dimensión social del grupo (número de miembros, implantación territorial, etc.).

Se percibe, así, que el foco cambia completamente. Mientras el método proporcional identifica la importancia de la asociación conforme la cantidad de miembros que la componen y su alcance social, el cualitativo centra sus preocupaciones en el contenido de los mensajes que determinado grupo puede ofrecer a la sociedad, que necesariamente deben estar en consonancia con los valores e intereses previstos en su estatuto social. En el primer caso, los medios de comunicación apenas reflejan la propia formación social existente, de ahí que den cabida a aquellas organizaciones dominantes en virtud de su mayor porte; en el segundo caso, el contenido ideológico e informativo prevalece sobre el peso social del grupo, teniendo derecho de acceso aquel que defiende valores innovadores o que se contraponga a aquellos que ya circulan en el mercado de ideas.

La metodología cualitativa, a su vez, está en perfecta sintonía con el objetivo mayor del derecho de acceso<sup>320</sup> que es el de garantizar la pluralidad de mensajes y, por consiguiente, enriquecer la opinión pública, permitiendo un debate público más cualificado sobre los diversos temas que son de interés para la sociedad. Un análisis detenido sobre este derecho nos revela que sirve como instrumento para la realización del principio del pluralismo. La democracia está continuamente alimentada por el pluralismo ideológico, que puede ser fuertemente estimulado por el ejercicio de este derecho.

No se puede olvidar que la intervención del Estado en el mercado de ideas es una actividad excepcional y que solo se justifica cuando se destina a asegurar este valor constitucional tanpreciado que es el pluralismo. El aspecto cualitativo está íntimamente ligado a este valor, que justifica la regulación de los MCM con el fin de proporcionar igualdad de oportunidades de acceso a los grupos sociales<sup>321</sup>.

En el Derecho alemán el pluralismo se alcanza directamente a través de programas propios de los grupos relevantes y con la participación de estos grupos como miembros del Consejo de Radiotelevisión, órgano que representa los intereses de la generalidad y cuya función es la garantía del pluralismo<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> “Descendiendo a la consideración de la relación jurídica del acceso no es difícil plantear la existencia dentro de la sustancia del deber, de un elemento material, cual es el suministro de la información completa y plural que posibilite, como aquí se ha señalado en más de una ocasión, la intercomunicación comunitaria que demanda, en su más amplio nivel, la sociedad democrática.”. FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 66.

<sup>321</sup> Francisco Batista Freijedo camina en esta misma dirección, aclarando que el: “mayor pluralismo posible se consigue estableciendo las condiciones para que exista. Solo cuando no surge de manera espontánea debe intervenir el Estado. La regulación que se establezca debe estar dirigida en todo momento a ordenar el acceso a los medios de comunicación tanto de los individuos como de los grupos sociales significativos”. FREIJEDO, Francisco J. Bastida. *Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales*. En: MAS, Joaquín Tornos (Coord.). Op. Cit. p. 77.

<sup>322</sup> Según Adoración Castro Jover en: “el Derecho alemán el acceso de los grupos al medio radiotelevisivo tiene una doble manifestación: de un lado, se permite el acceso de los grupos sociales relevantes, se entiende por tales aquéllos que pertenezcan al mundo de la ciencia, enseñanza, economía, deporte e iglesias, como miembros del Consejo de Radiotelevisión...La combinación de los dos aspectos: participación en el órgano que representa los intereses de la

La estrecha correlación entre el derecho de acceso y el pluralismo interno no ha pasado desapercibida para la doctrina española. En este sentido, Ignacio Villaverde asevera que el pluralismo interno: “comprende tanto el deber de programación plural de determinados medios de comunicación articulado a través de los derechos de acceso y establecimiento de criterios de programación variada y amplia...”<sup>323</sup>.

Se debe insistir en que, bajo la perspectiva del principio del pluralismo, la importancia debe ser establecida en función del contenido de los valores que determinado grupo está capacitado a transmitir<sup>324</sup>. Tales valores deben tener la capacidad de diversificar las ideas y noticias que ya circulan en el mercado comunicativo. Solamente mediante el cotejo entre los valores sociales de cada grupo y el contenido de los hechos e ideas que están siendo vehiculados u omitidos en los medios de comunicación se podrá identificar qué organizaciones sociales presentan efectivamente las condiciones para ofrecer mensajes que contribuyan al pluralismo ideológico e informativo.

Efectivamente, mientras el criterio cuantitativo propicia el mantenimiento de la ideología vigente, el cualitativo se caracteriza por contrastarla, permitiendo nuevas opiniones y perspectivas<sup>325</sup>. Ciertamente, las ideas innovadoras y aquellas que contraríen los valores ya masificados enriquecen la

---

generalidad y participación directa a través de sus propios programas, garantiza en mayor medida el objetivo del derecho de acceso”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 66-67.

<sup>323</sup> MENÉNDEZ, Ignacio Villaverde. Op. Cit. p. 242.

<sup>324</sup> “Una vez que el significado de la expresión grupos sociales y políticos ha sido concretado en los grupos sociales que se erigen en portadores de un acervo ideológico específico, fruto del ejercicio común de exteriorización de las convicciones personales por parte de los sujetos individuales...”. SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 83.

<sup>325</sup> Adoración Castro Jover refuerza esta posición, elucidando que en: “el término significativo habrá que atender también a la consistencia de la ideología o creencia que se intenta transmitir unida al hecho de que suponga algo distinto a las ideologías o corrientes de opinión ya existentes, porque solo de esa manera se estará contribuyendo al enriquecimiento de la opinión pública, uno de los objetivos del derecho de acceso”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 78-80.

opinión pública, que necesita renovarse constantemente para acompañar los rápidos cambios sociales que suceden cotidianamente en la sociedad de la información.

La dimensión objetiva del derecho de acceso, que implica mantener una opinión pública libre y plural, permite que el término significativo se vea bajo la óptica del contenido de los mensajes que el grupo social accedente va a difundir a través de los MCM<sup>326</sup>. Así, esta función instrumental proporciona una alternativa al criterio meramente cuantitativo<sup>327</sup> que está vinculado al carácter subjetivo del derecho de acceso. Es necesario enfatizar que ambos aspectos no son excluyentes, sino que, muy por el contrario, se complementan. No obstante, es imprescindible reformular la concepción que tenemos sobre este aspecto institucional, especialmente en lo que se refiere a su importancia real para la aplicación efectiva de este derecho.

Como se ve, buena parte de la doctrina española que se dedica al estudio del derecho de acceso entiende que el criterio cuantitativo es, cuando

---

<sup>326</sup> Analizando este punto, Polo Sabau apela a la perspectiva funcional para concluir que la: “experiencia indica que es posible, desde un cierto entendimiento de referida perspectiva funcional, iniciar el discurso tratando aparentemente de superar la interpretación puramente cuantitativa de la significación del grupo en aras de la función que el derecho desempeña en el contexto del orden constitucional, lo que equivale a destacar su función instrumental (dimensión objetiva) por encima de su significado o contenido propios, en tanto que fruto del reconocimiento jurídico de la dignidad y libertad individuales (dimensión subjetiva), para concluir acudiendo a otros criterios que, aun no siendo meramente cuantitativos (número de fieles, número de votos obtenidos, etc.), implican en definitiva una misma idea de la valoración estatal del contenido ideológico del grupo en relación con su presencia social o su aportación al pluralismo real en tanto que contrarios a los postulados ideológicos imperantes, o incluso abiertamente proponen una ponderación de legitimidad de dichos contenidos”. SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 139.

<sup>327</sup> En lo que se refiere a los grupos religiosos significativos, Jaime Rossell critica la adopción exclusiva de los criterios proporcionales detallados en el art. 24 del antiguo Estatuto de la Radio y la Televisión (ley 4/1980, de 10 de enero). Según el mismo: “...este no será el único requisito (notorio arraigo). Pueden existir confesiones que no cumplan con el mismo y que en cambio sí sean significativas para la sociedad. Por eso en el Dictamen se ponía de manifiesto la posibilidad de que concurriesen otros criterios en orden a valorar la significación de dicho grupo. Con ello, como dice Moreno Antón, <<se posibilita el acceso a los medios a grupos religiosos de menor implantación y en definitiva se tiene en cuenta el interés de los destinatarios de la comunicación que son los ciudadanos>>”. ROSSELL, Jaime. *Confesiones Religiosas y Medios de Comunicación*. Cáceres: Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, 2001, p. 80.

menos, insuficiente para seleccionar los grupos significativos. A pesar de que gran parte de la legislación española apunte criterios proporcionales, se sabe que la protección de los intereses de los ciudadanos pasa por el creciente estímulo al pluralismo que ciertamente se verá perjudicado si el método cualitativo se olvida o se relega a segundo plano.

La legislación italiana es un buen ejemplo para citar en lo que se refiere a la regulación del derecho de acceso. El art. 6 de la ley 103, de 14 de abril 1975, sobre las emisiones de radio y televisión, estableció las siguientes directrices para la distribución de los espacios<sup>328</sup>:

- “a) la necesidad de garantizar la diversidad de opinión y de los derechos políticos y culturales;
- b) la pertinencia de interés social, las propuestas culturales y de información de las partes interesadas;
- c) las necesidades de variedad de programación.”

El reglamento aprobado por la Comisión Parlamentaria para la orientación y supervisión de los servicios de radiotelevisión, prevista en el art. 1º de esta ley, dejó clara la intención legislativa de asegurar prioritariamente el pluralismo ideológico al determinar que las decisiones de la Subcomisión Permanente de Acceso deberán: “garantizar la pluralidad de opiniones en materia de política y cultura” (art. 5, a) <sup>329</sup>. La deliberación de fecha 10.12.1997 de esta Subcomisión fue clara en relación al compromiso legal respecto al contenido y diversidad de los mensajes, disponiendo que la transmisión del derecho de acceso debería obedecer a los siguientes criterios: “La relevancia social del tema propuesto” y la “Prioridad a las organizaciones que se refieren a

---

<sup>328</sup> Disponible en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=230093](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=230093). Consultado en: 24.01.2015.

<sup>329</sup> Disponible en: [http://www.parlamento.it/554?shadow\\_organo=406116](http://www.parlamento.it/554?shadow_organo=406116). Consultado en: 18.06.2015.

un tema ya abordado por otras, pero exponiendo puntos de vista diferentes de las anteriores” (art. 2.3) <sup>330</sup>.

De este modo, resulta evidente que la obediencia a los parámetros de la ley italiana nos lleva irremediablemente a la aplicación del criterio cualitativo que tiene como foco principal la realización del principio del pluralismo.

#### **4.1.1.1.2. VULNERABILIDAD DE ACCESO.**

Además de los criterios cuantitativos y cualitativos que se rigen respectivamente por los principios de proporcionalidad y del pluralismo, la titularidad del derecho de acceso debe también obedecer al principio de la igualdad material.

Apuntamos anteriormente que este derecho tiene la naturaleza jurídica de derecho fundamental de segunda dimensión y necesita que el Estado actúe para garantizar su efectividad, permitiendo el acceso a aquellas organizaciones sociales que no disponen de condiciones para ello<sup>331</sup>. De esta manera, no podemos ignorar que los grupos están en medio de un ambiente con profundas desigualdades sociales y que existen asociaciones que consiguen difundir sus

---

<sup>330</sup>Disponible en:[http://legislature.camera.it/\\_bicamerale/rai/attiprov/a971210.htm](http://legislature.camera.it/_bicamerale/rai/attiprov/a971210.htm). Consultado en: 20.06.2015.

<sup>331</sup>Llamarés Calzadilla aclara esta cuestión, argumentando que: “el derecho de acceso es una de esas vías. Su reconocimiento garantiza que todos los grupos sociales y políticos significativos puedan ejercer su libertad de expresión o su libertad de información, en condiciones de igualdad.

Hay que concluir, por lo tanto, que, además de la libertad de ideológica y religiosa, la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, y el pluralismo político, en la base del derecho de acceso encontramos el principio de la igualdad.

...el fundamento último del derecho de acceso se encuentra en la realización del principio de igualdad en el ejercicio de los derechos, al superar los obstáculos económicos que impiden el ejercicio de las libertades de información y expresión a través de medios de comunicación social a quienes no disponen del capital necesario para crear sus propios medios”. CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 195.

mensajes a través de los MCM por cuenta propia<sup>332</sup>, mientras que otras jamás llegan a lograr este acceso, permaneciendo sus ideas y valores restringidos a un pequeño círculo de personas, generalmente en el ámbito de sus socios y familiares. En este caso, el pluralismo en el mercado de ideas se ve seriamente comprometido, siendo imprescindible la intervención del Poder Público.

El Estado actúa, por tanto, con una finalidad eminentemente correctora de las desigualdades materiales existentes entre los diversos grupos sociales en el ámbito del libre mercado de ideas, dando así una oportunidad a las asociaciones a las que no se les permite participar en la programación de los vehículos de comunicación.

En el caso de que todas las organizaciones sociales tuviesen la posibilidad de acceder a los medios de comunicación, bien pagando por los espacios en la programación ajena bien creando un vehículo de comunicación propio, no habría la necesidad de que existiese el derecho de acceso. En este ambiente ideal, la intervención del Estado para corregir cualquier desigualdad en el mercado de ideas sería prescindible, pues este ya estaría funcionando perfectamente con el fin de solidificar más y más el pluralismo y la democracia<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Según Adoración Castro Jover, el modo en: “que ha sido interpretado ese criterio (significativo)...no parece ser el más adecuado si tenemos en cuenta la función que el acceso cumple dentro del sistema. Recordemos que el derecho de acceso es un instrumento que superando obstáculos económicos permite a aquéllos que carezcan de medios propios utilizar los medios de comunicación del Estado para transmitir su ideología. Dicho de otro modo, hacer posible la realización de la libertad de expresión a todos en términos de igualdad. La aplicación, como único criterio, de la mayor significación en los términos indicados reserva esa posibilidad a unos pocos, lo más probable a aquéllos que ya disponen de medios propios de difusión. De este modo se modifica sustancialmente su significación, convirtiéndola en una figura conservadora que contribuye a acentuar las diferencias y se aleja de su objetivo: contribuir a la igualdad.”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 78-79.

<sup>333</sup> En este sentido, Francisco Bastida argumenta: “Si ese pluralismo se alcanza de manera espontánea, por el ejercicio de las libertades subjetivas de expresión e información, se produce una coincidencia en los efectos de una concepción liberal y una concepción democrática de los derechos fundamentales. Sin embargo, si ese pluralismo no se produce o es insuficiente, la concepción democrática habilita a los poderes públicos para actuar y crear las condiciones que permitan el afloramiento de la diversidad de opiniones y aumente el flujo de información”.

Sin embargo, sabemos que este mercado ideal no existe. En el modelo neoliberal, que también impera en el campo de la comunicación social, siempre habrá distorsiones que corregir, siempre habrá grupos que estarán al margen del espacio público comunicativo y, por consiguiente, siempre existirá la necesidad de que el Estado adopte una postura activa de intervención en este sector<sup>334</sup>.

La función primordial de esta regulación es la preservación de la libertad y la disminución de las desigualdades sociales con el fin de hacer posible que un número cada vez mayor de grupos acceda a los MCM, estimulando, así, el debate plural sobre temas importantes para la sociedad.

Por tanto, el derecho de acceso solo tiene razón de ser cuando efectivamente esté desempeñando su papel de corrector de las desigualdades materiales que existen entre las organizaciones sociales, permitiendo la participación de los grupos vulnerables que son sistemáticamente excluidos de las programaciones de los medios de comunicación social<sup>335</sup>. El grupo social

---

FREIJEDO, Francisco J. Bastida. *Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales*. En: MAS, Joaquín Tornos (Coord.). Op. Cit. p. 66.

<sup>334</sup> Ignacio Menéndez, al analizar la calidad de los mensajes en el ámbito de la comunicación pública, admite la necesidad de una regulación estatal para preservar la igualdad de oportunidades entre los grupos sociales: "La efectiva e igual participación de todas las informaciones en la comunicación pública solo es posible en el marco de la garantía institucional de la satisfacción de interés colectivo en ellas..."

Los poderes jurídicos, pretensiones subjetivas y deberes derivados de la garantía institucional y necesitados de la intervención legislativa se establecen para que el mensaje generado adquiera las cualidades exigidas. Por esta razón su fuente es objeto de ciertos deberes de conducta para obtener la protección constitucional, porque las cualidades de la información que la hacen merecedora de protección constitucional no se imponen al mensaje, sino la forma en que es transmitido. Una ordenación que debe partir de los principios de libertad, para evitar que esa conducta venga manipulada por el Estado o por los particulares, y de igualdad, para evitar que solo quien tenga poder económico pueda participar en la comunicación pública." MENÉNDEZ, Ignacio Villaverde. Op. Cit. p. 240-241.

<sup>335</sup> "Esta constante y legalmente expresa vinculación del acceso con el pluralismo tiene su razón de ser en la función de garantía institucional atribuida por nuestro ordenamiento a las libertades de información y expresión. Para que éstas garanticen realmente el pluralismo político y la formación de una opinión pública libre es imprescindible que puedan ser ejercidas



significativo solo estará legitimado para el ejercicio de este derecho en el caso de que sufra una situación de vulnerabilidad, que se caracteriza por la falta de condiciones materiales para acceder por medios propios a los vehículos de comunicación, esto es, la hipossuficiencia para el acceso<sup>336</sup>. En este caso, es necesario que el Estado intervenga en el mercado para retirar los obstáculos que impiden la participación activa en la esfera pública de ideas.

Cabe resaltar que la vulnerabilidad buscada es la de acceso al espacio público de la comunicación social, es decir, todo análisis debe dirigirse a conocer el medio ambiente en el que están inmersos los grupos sociales, justamente para identificar las diferentes condiciones a las que están sometidos y, a partir de ahí, retirar los obstáculos que dificultan que las asociaciones vulnerables accedan a los vehículos de comunicación. En este orden de ideas, se puede concluir que existen básicamente tres hipótesis que excluyen la condición de vulnerabilidad de un grupo:

#### 1) La propiedad de algún vehículo de comunicación social;

---

por todos en condiciones de igualdad. Si las posiciones ideológicas de aquellos individuos o grupos que tienen fuerza económica suficiente para el mantenimiento de medios de comunicación propios fueran las únicas susceptibles de llegar a conocimiento de la opinión pública, ésta resultaría gravemente condicionada, con el consiguiente menoscabo de la libertad de conciencia y de la formación de la opinión pública.

En este sentido, el derecho de acceso actúa como corrector de las desigualdades, económicas o no, que inevitablemente surgen en el ejercicio de las libertades de expresión e información” (la letra negrita es propia). CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 194.

<sup>336</sup> La hiposuficiencia consiste en la condición desfavorable o de inferioridad en que una persona se encuentra en relación a otra, caracterizando, así, la vulnerabilidad de la primera en relación a la segunda. En estas circunstancias, el Estado puede intervenir en defensa de la persona vulnerable con el fin de mitigar esta inferioridad, como lo hace frecuentemente en el ámbito de las relaciones laborales y de consumo. El Código de Defesa del Consumidor brasileño utiliza expresamente estos términos en el artículo 4.1 (“Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”); y artículo 6.1, VIII (“Art. 6º São direitos básicos do consumidor: ... VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;”). Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8078.htm). Consultado en: 12.07.2015.

- 2) La existencia de recursos económicos suficientes para sufragar su acceso a los medios de comunicación;
- 3) El acceso gratuito a las empresas de comunicación social a través de influencias u otras relaciones.

Conforme apuntamos anteriormente, se sabe que la posibilidad de instituir un medio de comunicación social se constituye como un derecho fundamental de primera generación que está en consonancia con la libertad de empresa y de libre competencia en el ámbito del mercado de ideas. Incluso los grupos religiosos tienen este derecho asegurado<sup>337</sup>.

De hecho, el ejercicio del derecho de creación de vehículos de comunicación social puede ser desempeñado por cualquier persona o grupo social, inclusive por los entes confesionales, obedeciendo los requisitos legales. Es obvio que los propietarios de tales vehículos no están en situación de vulnerabilidad, pues consiguen por sus propias fuerzas divulgar sus valores en la sociedad sin necesitar el auxilio del Estado<sup>338</sup>.

Por otro lado, aquellas organizaciones que disfrutan de una situación económica confortable, que les permite comprar espacios en las

---

<sup>337</sup>En esta dirección, Jaime Rossel reconoce que la: “creación de medios de comunicación no es algo que esté vetado a los grupos religiosos siempre que cumplan con las condiciones establecidas en la legislación, así que el hecho de poseer determinados medios no es un privilegio sino simplemente el ejercicio de un derecho.”. ROSSELL, Jaime. Op. Cit. p. 82.

<sup>338</sup> Adoración Castro Jover está en contra de la posibilidad de que se conceda el acceso a los grupos que detentan medios de comunicación propios, argumentando que: “si el grupo que pretende acceder disfruta ya de medios de comunicación propios en condiciones tales que le garanticen una posición dominante. Para valorar esta situación habría que tener en cuenta los siguientes elementos: ámbito (nacional o local), medio (radio, televisión, prensa), zona de población a la que alcanza. De no tener en cuenta estos datos nos podemos encontrar con el hecho de que los grupos más fuertes podrían disfrutar, además de sus propios medios, de los medios de difusión estatales, excluyendo de esta posibilidad, dada la escasez de las concesiones, a los grupos más débiles, que carecían de medios propios y de la posibilidad de acceder a los medios estatales”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 78-79.

programaciones de los medios de comunicación ajenos, ciertamente no se encuentran en una posición de vulnerabilidad en el ámbito del mercado de ideas. Así, el acceso de estas organizaciones se hace viable no por el hecho de poseer una empresa de información propia, y sí por pagar por la participación en los MCM privados existentes.

Por último, es plenamente aceptable que determinada asociación no posea una buena salud financiera, como por ejemplo, las de carácter filantrópico y, a pesar de ello, mantenga una excelente relación con los propietarios de los medios de comunicación, lo que le garantice el acceso de forma gratuita.

En suma, no basta con que un grupo social cumpla el requisito de la significación (cualitativa y cuantitativa), pues para hacer valer el derecho de acceso debe, además, estar en una situación desfavorable en relación a las demás organizaciones en lo referente a la oportunidad de acceso a los medios de comunicación.

En este contexto, se constata que el principio de igualdad, como fundamento del derecho de acceso, es una condición indispensable para su ejercicio. Al Estado no le compete intervenir en el mercado de la comunicación para conceder espacios a grupos que ya disponen de condiciones adecuadas para acceder a él por sus propios recursos. Toda organización social que manifiestamente disfruta de condiciones suficientes para divulgar su ideología en la esfera pública no puede ser titular del derecho de acceso. Aunque determinado grupo social sea considerado relevante, en el caso de que no esté en posición de vulnerabilidad, ciertamente no deberá estar contemplado por el derecho de acceso proporcionado por el Estado.

#### 4.1.1.1.3. REQUISITOS FORMALES.

Las normas que desarrollan el procedimiento de selección del derecho de acceso pueden exigir algunos requisitos formales que deben ser comprobados en el momento de la solicitud del grupo. Dentro de estos requisitos podemos destacar dos que son imprescindibles: la personalidad jurídica válidamente constituida y la comprobación inmediata de los valores e intereses sociales del grupo.

Como regla, las personas jurídicas no nacen en el momento del acto de asociación, sino cuando registran sus contratos sociales, obedeciendo los principios de publicidad y seguridad jurídica<sup>339</sup>. Por este motivo, se percibe que las sociedades de hecho solo consiguen ser sujetos de derecho de forma excepcional, debido a que el orden jurídico prioriza las relaciones sociales en las que están presentes las personas jurídicas válidamente constituidas<sup>340</sup>.

Además de esta exigencia común que condiciona el ejercicio de derechos de los entes colectivos en relación a la adquisición de la personalidad jurídica<sup>341</sup>, existe una exigencia más, específicamente en lo que se refiere al

---

<sup>339</sup> En esta misma línea, Luís Aguiar argumenta que: “una cosa es el acto material de asociarse, jurídicamente protegido en el apartado 1, y otra distinta la obtención de personalidad, correlato de aquél, pero que precisa la inscripción registral como vía de publicidad y en garantía del principio de seguridad jurídica”. LUQUE, Luís Aguiar de. *Art. 22*. En: VILLAAMIL, Oscar Alzaga (dir). *Op. Cit.* p. 619.

<sup>340</sup> Para Luís Sánchez Agesta: “la única consecuencia de la inscripción puede ser, a tenor de las distintas disposiciones que regulan sus especialidades, que las asociaciones de hecho no tienen personalidad jurídica ni disfrutan de los beneficios o derechos especiales que en cada caso se conceden a las asociaciones regularmente constituidas”. AGESTA, Luís Sánchez. *Op. Cit.* p. 148.

<sup>341</sup> En sintonía con este pensamiento, Jorge Esteban concluyó que: “el derecho de asociación no solo comprende el derecho público subjetivo de los ciudadanos a asociarse, sino también el derecho colectivo de la propia asociación para llevar a cabo sus actividades, para lo cual es necesario que goce de personalidad jurídica”. ESTEBAN, Jorge de, GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J. *Op. Cit.* p. 214.

derecho de acceso: la comprobación inmediata de los valores e intereses sociales del grupo.

Concluimos anteriormente que el criterio cualitativo es el primero que debe enfrentarse para obtener el grupo social significativo justamente porque el principio del pluralismo es el objetivo mayor del derecho de acceso<sup>342</sup>. Por tanto, se prioriza el contenido de los mensajes incluso antes de considerar el peso social de la organización social. Además, después de observar el mercado de ideas para identificar los asuntos de relevancia pública, se debe buscar qué grupos sociales representan un conjunto de valores e intereses que permitan diversificar estos contenidos.

En esta línea de pensamiento, es fundamental que esta búsqueda se dé en torno a parámetros confiables y fácilmente contrastables para que el derecho de acceso alcance realmente su finalidad. Los principios de seguridad jurídica y de transparencia requieren que la verificación de los valores y objetivos sociales descritos en su respectivo contrato social de grupo sea realizada de forma rápida y eficaz. Se sabe que el procedimiento de selección de las asociaciones significativas debe ser célere, no habiendo espacio para dilaciones ni para instrucciones probatorias que permitiesen que una sociedad de hecho comprobase sus intereses sociales. En principio, esta verificación debe atenerse a pruebas preconstituidas incorporadas en la solicitud de la asociación que lo requiere.

De este modo se percibe que la adquisición de personalidad jurídica es un requisito formal indispensable para que la asociación pueda requerir el

---

<sup>342</sup> “Su fundamento (del derecho de acceso) se encuentra en el pluralismo como valor superior del ordenamiento y en la función promocional de los derechos y libertades que corresponde al Estado social de Derecho.” ANTÓN, María Moreno. *Tutela y promoción de la libertad religiosa*. En: SÁNCHEZ, Isidoro Martín (coord.). *Curso del Derecho Eclesiástico del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, p. 150.

ejercicio del derecho de acceso<sup>343</sup>. Efectivamente, los grupos sociales que aún no están válidamente constituidos inviabilizan la realización de este procedimiento de comprobación y, por consiguiente, no cumplen los requisitos para acceder a los MCM<sup>344</sup>.

#### **4.1.1.2. PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS GRUPOS ACCIDENTES.**

El procedimiento adoptado debe respetar, obviamente, las peculiaridades locales y los principios propios del proceso administrativo, tales como, transparencia, defensa, celeridad, etc. No obstante, además, existen algunas líneas generales que deben observarse. Así, este procedimiento depende del tipo de actitud (activa u omisiva) presentada por los MCM en el mercado de ideas.

##### **4.1.1.2.1. EN EL COMPORTAMIENTO ACTIVO DE LOS MCM.**

Cuando los medios de comunicación actúan positivamente, el procedimiento debe ser especialmente breve para permitir que el tema, ya

---

<sup>343</sup> “cuya titularidad corresponde a los grupos ideológicos legalmente constituidos, que operan en este caso como cauces de manifestación de las convicciones individuales.”. SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 101. A su vez, Jaime Rossel, al reflexionar sobre los grupos sociales significativos, preconiza que la: “primera de las características es, por tanto, que se ha de tratar de un grupo con base social con lo que queda implícito que éste ha de gozar de personalidad jurídica ya que este requisito es el que hace un grupo se identifique frente al Derecho de forma indubitada”. ROSSELL, Jaime. Op. Cit. p. 78.

<sup>344</sup> En este sentido, María Calzadilla advierte que no todo grupo social puede ser titular de este derecho, restringiéndolo a (la negrita es propia): “solo aquellos que reúnan tres condiciones:  
a) Que su naturaleza sea política o social...  
b) Que los grupos sociales o políticos estén válidamente constituido y gocen de personalidad jurídica ...  
c) Que tales grupos merezcan el calificativo de significativos...”. CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 201.

difundido en la esfera pública de ideas, no pierda vigencia e interés en la opinión pública.

En relación a las noticias, la novedad del mensaje está intrínsecamente ligada al interés del público en conocerla. José María Desantes afirma que el criterio que debe utilizar el comunicador es el de la actualidad, destacando tres significados: el “entitativo” (la efectiva, en oposición a la potencial, sucesión de los actos, cadena de movimientos realizados), cronológico (momento presente – en directo – o un pretérito inmediato) y el dialéctico (interés despertado por la divulgación de hecho inicial)<sup>345</sup>. En estos términos, se puede afirmar que la pérdida de la actualidad de la noticia, en cualquiera de sus aspectos (entitativo, cronológico o dialéctico), vacía el interés de las personas por las ideas y opiniones que giraron en torno de ella. Un proyecto de gobierno, un accidente aéreo o un atentado terrorista dan lugar a innumerables mensajes ideológicos y de opiniones que deben debatirse en el momento en que la noticia aún despierta el interés o alarma en la población. Por este motivo, el eventual derecho de acceso debe ejercerse en el menor espacio de tiempo posible, de ahí la necesidad de una mayor celeridad en el procedimiento, teniendo en cuenta que las noticias se suceden a una velocidad cada vez mayor en nuestra sociedad de la información.

En este sentido, es fácil concluir que el procedimiento previsto en el Reglamento del derecho de acceso de RTVE<sup>346</sup> no se adecúa cuando los MCM

---

<sup>345</sup> GUANTER, José María Desantes *et al.* *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 62 a 65.

<sup>346</sup> Véase: “Artículo 3. 1. Al final de cada semestre se abrirá un plazo de quince días para que aquellos grupos sociales políticos y significativos que no hayan tenido durante el semestre anterior presencia en la programación general de TVE y RNE o en la programación específica destinada a dichos grupos, puedan presentar una solicitud para el ejercicio del derecho de acceso. 2. La apertura del plazo correspondiente se anunciará a través de la página web de RTVE, sin perjuicio de la publicidad que pueda ofrecerse a través de los propios medios de la Corporación. Artículo 4...Artículo 5. 1. En los quince días siguientes a la finalización del plazo para la presentación de las solicitudes, las comisiones previstas en el artículo 1 procederán al examen de las mismas y elaborarán una propuesta que elevarán al Director del medio sobre los grupos sociales que se consideran significativos y que tendrán presencia en los medios en

actúan activamente en el mercado. El tiempo de tramitación y ejecución del acceso debe ser sensiblemente menor, permitiendo que el diálogo se haga efectivo mientras el asunto aún es actual. Artemi Lombarte, al analizar la actuación del Consejo Superior de Audiovisual francés, cita un ejemplo en el que desde la publicación del mensaje en el MCM hasta la divulgación del derecho de réplica, transcurren apenas tres días<sup>347</sup>.

Somos conscientes de que el derecho de rectificación<sup>348</sup> y el de acceso son distintos. No obstante, resulta evidente que tienen algunos puntos en

---

el semestre siguiente". Disponible en: <http://www.rtve.es/contenidos/acceso/reglamento.pdf>. Consultado en: 28.03.2015.

<sup>347</sup> "Un ejemplo del ejercicio de este derecho de réplica lo encontramos en el Informe de Actividad del CSA de 1995. El 5 de diciembre del mismo año, a las 20,30 h., el Primer Ministro Alain Juppé, se dirigía simultáneamente desde Matignon, por TF1, France 2 y Radio France, durante 12 minutos abordando los conflictos sociales existentes. Al día siguiente, Laurent Fabius, Presidente del Grupo Socialista en la Asamblea Nacional, recurría al CSA requiriéndole medidas urgentes que le aseguraran el respeto del derecho de réplica. El 8 de diciembre el CSA - tras constatar que, contrariamente a precedentes anteriores, el Gobierno no le había remitido comunicación anunciando dicha emisión radiotelevisiva - requirió a las radios y televisiones públicas (France 2, France 3 y Radio France) para que reservaran a las formaciones políticas no pertenecientes a la mayoría y representadas por un grupo en la Asamblea Nacional, si lo deseaban, un tiempo de emisión equivalente, repartido proporcionalmente a su representación en la Asamblea Nacional. En concreto, 8 minutos 30 segundos para el partido Socialista y 3 minutos 30 segundos para el Partido Comunista. Estos espacios debían serles ofrecidos para la tarde-noche de ese mismo día en las condiciones de programación globalmente equivalentes a las de la declaración del Primer Ministro. Finalmente, France 2 ha otorgado 8 minutos a Laurent Fabius en el diario de las 20 h. de ese mismo día mientras que el Partido Comunista ha renunciado a su tiempo de emisión en esa cadena. El mismo día, Radio France difundió a las 21 h en France ínter una intervención de Fabius de 8 minutos 30 segundos, seguida de una intervención de Gisèle...". LOMBARTE, Artemi Rallo. *La garantía del pluralismo informativo en francia. El Conseil Supérieur de L'audiovisuel* [en línea]. En: Revista española de derecho constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, n. 59, p. 124. ISSN 0211-5743. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79682>. Consultado en: 24.03.2015.

<sup>348</sup> Según Luís Escobar el derecho de rectificación puede "definirse como la obligación que afecta a cualquier medio de comunicación de difundir en los plazos y las condiciones establecidas por la ley, la respuesta que cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, citada en aquél, considere necesario difundir públicamente a causa de una información incompleta o errónea. De ahí el sentido de este <<derecho de rectificación, respuesta o réplica>>, que establece un medio para hacer resplandecer la verdad con rapidez...". SERNA, Luis Escobar de la. Op. Cit. p. 327. Luis Gutiérrez Goñi resalta que este derecho se restringe solamente a las noticias, pues a "tenor del Art. 1 de la LO 2/84, que se refiere a 'información' y a 'hechos', cabe inferir que dicha ley se inclina a favor de la tesis dualista de separación de las libertades de expresión e información, y de la distinción entre hechos y opiniones como fundamento de tal separación. En este sentido, la LO 2/84 solo trata de la libertad de información y sólo trata de hechos; es decir, está vinculada directa e incuestionablemente con el art. 20.1a y d CE. Además, el art. 1 de la LO 2/84 también se refiere a hechos 'inexactos'; la exactitud (veracidad) o no del hecho informado, que es un límite interno expreso de la libertad de información en el art. 20.1.d. CE, tiene que ver con el DR de la LO 2/84". GOÑI, Luis



común – como, por ejemplo, el deber de los medios de comunicación de poner a disposición de las personas y grupos espacios en su programación – que permiten establecer un paralelismo entre los procedimientos adoptados por ambos. La finalidad de esta comparación es la de reflexionar sobre la necesidad y la posibilidad de garantizar el pluralismo de una forma rápida y eficaz, a semejanza de lo que sucede, en ocasiones, en el derecho de rectificación.

La celeridad requerida en algunos casos puede conseguirse a través de internet y unos plazos razonablemente cortos, empleando, inclusive, una base de datos sobre las diversas organizaciones sociales existentes para el envío de mensajes electrónicos tan pronto se abra la convocatoria para el acceso a un determinado tema. Independientemente de esta base de datos, nada impide – y se aconseja – que los grupos sociales que aún no están registrados accedan diariamente a la página de internet de órgano regulador para formular su petición de acceso en las convocatorias abiertas<sup>349</sup>.

Por otro lado, por celeridad y en obediencia al criterio cualitativo, la convocatoria de apertura de inscripciones debe especificar qué asuntos de interés público deben ser debatidos y, consecuentemente, advertir que esta exigencia es un requisito imprescindible para el análisis de la solicitud, así como adjuntar el contrato o estatuto social que compruebe la pertinencia temática entre los objetivos sociales del grupo y el tema que desencadenó aquel acceso.

---

Gutiérrez. *Derecho de rectificación y libertad de información (contenidos constitucionales, substantivos y procesal de la LO 2/84 de 26 de marzo)*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2003, p.206.

<sup>349</sup> Dentro de este tema, cabe realizar una reflexión sobre la posibilidad de adoptar un sistema que restrinja la inscripción solamente a los grupos que estén previamente registrados con el fin de establecer un procedimiento más apremiante. En este caso, es de fundamental importancia que se divulgue ampliamente este requisito para estimular el registro de un número cada vez mayor de asociaciones. Entendemos que este modelo se perfeccionará a medida que el derecho de acceso esté más desarrollado en el seno de la sociedad, de tal modo que la gran mayoría de los grupos sociales lo conozcan y puedan ejercerlo.

Además, el procedimiento debe estar abierto tanto a la iniciativa propia del órgano regulador, como al requerimiento de cualquier asociación interesada. En ausencia de solicitud por parte de los grupos sociales, la autoridad independiente puede, observando el mercado de ideas, abrir de oficio una convocatoria llamando a las organizaciones sociales interesadas a inscribirse dentro de determinado período para fines de selección de acceso con el fin de debatir determinado tema de interés social.

De igual forma, el proceso puede iniciarse a instancia de un grupo social que desee discutir un determinado asunto. En este caso, si el órgano regulador entiende que el tema tiene relevancia social y necesita más debate, debe también abrir una convocatoria estableciendo un plazo para que otras asociaciones se inscriban. De este modo, también se hace viable el desarrollo de las tres fases que definimos anteriormente para la selección del grupo que podrá acceder a los MCM. Cuanto mayor sea el número de inscritos que cumplan los requisitos necesarios para el acceso, más democrática será la elección. En este sentido, si la mayoría de las iniciativas surgen a petición de las organizaciones sociales, más se visualizará el índice de participación social.

Propuesto lo anterior, se constata que el derecho de acceso es todavía un derecho incipiente con enorme recorrido jurídico por desarrollar y prácticamente desconocido en muchos países. Indudablemente, la globalización y la imparable dictadura de la tecnología mediática son argumentos positivos para un proceso de maduración de este derecho, en el que la población y las organizaciones sociales van a ir alcanzando más conciencia de su profundidad y, en consecuencia, exigiendo su ejercicio.

Tomando como referencia Brasil, país destinatario de la propuesta final del trabajo, será fundamental una actuación positiva del Órgano Regulador, incitando a los grupos sociales a inscribirse y a participar de este importante instrumento de pluralización del debate sobre asuntos de relevancia pública.

En consecuencia la titularidad del derecho de acceso requiere un análisis inicial por parte del órgano regulador de los requisitos formales exigidos en la normativa, y a continuación, un estudio de la significación del grupo, primordialmente bajo el aspecto cualitativo y después, cuantitativo, ya abordados. Por último, es necesario evaluar si el grupo significativo identificado obedece a los parámetros del principio de igualdad. Con el objetivo de ofrecer una metodología simple, pero eficiente, se propone un procedimiento sustentado en cuatro pasos, orientados a la definición de la titularidad de este derecho:

#### **4.1.1.2.1.1. PRIMER PASO: ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES.**

La tarea inicial es, sin duda, verificar si los grupos solicitantes adjuntaron los documentos necesarios para la admisión del trámite de sus peticiones. Como el procedimiento requiere la máxima celeridad, hay que comprobar con la mayor prontitud posible la válida constitución del grupo social solicitante, además de otros requisitos establecidos por la normativa. La ausencia de cualquiera de estos documentos dará lugar a la desestimación sumaria de la petición.

#### **4.1.1.2.1.2. SEGUNDO PASO: IDENTIFICACIÓN DEL GRUPO SIGNIFICATIVO SEGÚN EL CRITERIO CUALITATIVO.**

Como el objetivo mayor del derecho de acceso es el fomento de la opinión pública, se desprende que el criterio cualitativo es el segundo paso a ser adoptado, antes incluso que el método cuantitativo<sup>350</sup>.

Así, se observa que la identificación del grupo social significativo debe comenzar por la selección del tema de interés público que carece de un mayor debate en los medios de comunicación. Es la relevancia del asunto la que determinará el carácter significativo de la organización social para fines del ejercicio del derecho de acceso.

De hecho, la priorización del método proporcional o su adopción exclusiva tiene la nefasta consecuencia de consolidar aún más los valores de los grupos dominantes, que ya tienen acceso a los medios de comunicación. Eso dificulta la diversidad ideológica e informativa. Solamente con la priorización del criterio cualitativo en detrimento del cuantitativo el pluralismo alcanzará un mayor desarrollo. De otra forma, estaríamos cerrando las puertas a lo diferente y a lo nuevo<sup>351</sup>.

---

<sup>350</sup> Adoración Castro Jover comparte esta opinión, afirmando que en: “primer lugar hay que atender a la significación, entendida del modo expuesto, esto es, comprensiva no solo de aquellos grupos consolidados institucionalmente sino también de aquellos otros que sean portadores de una ideología o corriente de opinión de interés social y que por ello suponga además del ejercicio de un derecho fundamental reconocido a los grupos, una contribución al enriquecimiento de la opinión pública...”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 78-80.

<sup>351</sup> Como bien advierte Artemi Lombarte: “Lo relevante, en cualquier caso, es que el legislador ha constatado que el pluralismo social, esto es, la expresión libre y pluralista de las ideas y opiniones – en definitiva, el pluralismo social (englobador de sus expresiones culturales, lingüísticas, religiosas, etc.) – constituye una institución constitucional merecedora de protección que no puede quedar plenamente garantizada externamente (mediante la diversificación en la titularidad de los medios) si no se les exige un estándar mínimo en acción informativa interna (en definitiva, condicionando el efectivo ejercicio de la libertad de información, proscribiendo el sectarismo o la parcialidad informativa, demandando una información contrastada y socialmente plural y garantizando la presencia en el medio de dicha

En lugar de conceder espacios a los grupos dominantes, que generalmente ya acceden diariamente al mercado público de la comunicación, se deben buscar inicialmente las organizaciones sociales que efectivamente son capaces de enriquecer el debate sobre los asuntos de relevancia pública. Es necesario resaltar que la definición del grupo importante bajo el aspecto cualitativo pasa por dos fases: la primera hace referencia al diagnóstico de qué temas de interés público necesitan una mayor reflexión y la segunda a los valores que cada organización social adopta. Así, la primera tarea es observar el conjunto de mensajes de interés público que circulan en la esfera pública de ideas. En este mismo tono de razonamiento, se constata obviamente que los MCM adoptan dos actitudes, una positiva (o activa) en la difusión de mensajes a través de la programación, y otra, omisiva, caso de impedirlo.

De modo general, las empresas de comunicación inundan diariamente el mercado de ideas con una infinidad de mensajes, manteniendo una postura activa. De esta gama de mensajes deben observarse cuáles tratan asuntos de relevancia pública, así como cuáles necesitan una contraposición o una diversificación para que se preserve el pluralismo. En este caso, los vehículos de información están actuando positivamente, divulgando materias de interés social. Así, el derecho de acceso serviría apenas para permitir una visión diferente de aquello que ya ha sido difundido. Si se abordó determinado tema de manera dialéctica, proporcionando una visión de opiniones divergentes o contradictorias, no existe la necesidad de debatirlo todavía más mediante el derecho de acceso. El pluralismo ya se habría alcanzado por el modo en que el asunto se divulgó por el propio medio de comunicación, prescindiéndose del acceso de grupos sociales para lograrlo.

---

pluralidad.”. LOMBARTE, Artemi Rallo. *Pluralismo informativo y constitución*. Valencia: Tirant, 2000, p. 54.

De esta manera, se desprende que la titularidad del derecho de acceso depende en gran parte de temas difundidos por los propios medios de comunicación en sus programaciones diarias. Los mensajes que circulan en los MCM acaban determinando qué asuntos de interés público necesitan un debate mayor. No se puede olvidar que, según la hipótesis de la *Agenda-Setting*, hay un proceso de “transferencia de relevancia de los temas de la agenda de los medios a la agenda del público”<sup>352</sup>. Por tanto, se debe estar atento al contenido informativo e ideológico que está siendo sedimentado por los vehículos de comunicación en determinado momento, así como cuáles de ellos son de interés público y requieren una mayor reflexión y crítica por medio de la exposición de mensajes antagónicos o alternativos.

La aplicación del criterio cualitativo guarda gran semejanza con la *fairness doctrine*<sup>353</sup> cuando las empresas de comunicación se comportan de forma activa<sup>354</sup>, puesto que el contenido del mensaje divulgado en el mercado comunicativo acaba definiendo qué grupos se encuentran en condiciones de pluralizar el debate sobre el mencionado tema.

---

<sup>352</sup> DÍAZ, Raquel Rodríguez. Op. Cit. p. 61.

<sup>353</sup> “En 1949 la F.C.C. dicta la llamada Fairness doctrine, que, diez años más tarde, se convierte en Ley Federal. Sobre la base de interés público, la citada doctrina exige a las emisoras la transmisión de un mínimo de programas destinados a debates de temas de interés general, en los que deben aparecer reflejadas opiniones de diverso signo, que propicien el contraste. Es decir, se demanda un pluralismo interno para una parcela de la programación, razonable en tiempo y horario de emisión”. FREIJEDO, Francisco J. Bastida. Op. Cit. p. 266-267.

<sup>354</sup> En esta línea de pensamiento, Antonio Fraguas aclara que el derecho de acceso: “Se constituye también en claro antecedente del sistema americano para la previsión establecida en la Freedom of Information Act de 1966 que garantiza una forma de acceso a los medios (especialmente de los grupos minoritarios) con el fin de equilibrar el poder mediático frente a potencial influencia de los grupos políticos y sociales con mayor presencia social y capacidad económica.”. FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 51.

La Suprema Corte Americana, en el caso *Red Lion Broadcasting Co., Inc. v. FCC* 395 U.S. 367 (1969), aclara que<sup>355</sup>:

“bajo determinadas circunstancias, una empresa licenciataria debe ofrecer una cantidad razonable de tiempo de transmisión a aquellos que tienen una visión diferente de lo que ya se expresó en su emisora... Como ya hemos dicho, la Primera Enmienda no confiere a las licenciatarias ni el derecho de impedir que otros transmitan en “sus” frecuencias, ni el derecho a que ejerzan un monopolio incondicional de un recurso escaso que el Gobierno ha negado a otros.”

Es precisamente la búsqueda de una “visión diferente” en relación a lo que “fue expresado” en el mercado de ideas lo que va a dirigir la identificación del carácter significativo de la organización social para fines de acceso. En este sentido, bajo el criterio cualitativo, un grupo importante es aquel que nos ofrece un pensamiento nuevo, pluralizando el debate sobre asuntos de interés público que ya están circulando en los vehículos de información.

Identificados los asuntos de relevancia pública que necesitan una mayor discusión, la próxima tarea a acometer es verificar qué organizaciones sociales albergan valores que, una vez difundidos, tienen la potestad de pluralizar el debate en torno a ellos. En otras palabras, evaluado el contenido de interés público que debe ser objeto de mayor reflexión a través de la actitud positiva de los MCM, se debe, a continuación, observar qué asociaciones mantienen en sus estatutos sociales una ideología adecuada para contribuir al enriquecimiento del debate de este contenido. En este momento es fundamental comprobar los requisitos formales de acceso, justamente porque

---

<sup>355</sup>“...under specified circumstances, a licensee must offer to make available a reasonable amount of broadcast time to those who have a view different from that which has already been expressed on his station...As we have said, the First Amendment confers no right on licensees to prevent others from broadcasting on ‘their’ frequencies, and no right to an unconditional monopoly of a scarce resource which the Government has denied others the right to use”. Disponible en: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/367/case.html#390>. Consultado en 16.02.2015.

en base a los valores contenidos en el contrato social del grupo se medirá su idoneidad para enriquecer la opinión pública. Se insiste en que es necesario que el procedimiento de verificación sea célere, debiendo comprobar, el grupo que lo requiere, su personalidad jurídica y valores institucionales en el momento en que solicita el acceso.

#### **4.1.1.2.1.3. TERCER PASO: IDENTIFICACIÓN DEL GRUPO SIGNIFICATIVO SEGÚN EL CRITERIO CUANTITATIVO.**

Finalizado el análisis sobre el contenido de los mensajes que deben ser difundidos (si son capaces o no de enriquecer el pluralismo), surge un tercer paso para concluir la identificación de la importancia del grupo, que es la verificación de su representatividad o peso social. En este momento, es necesario obedecer el criterio cuantitativo. Antonio Fraguas<sup>356</sup>, transcribiendo la opinión de Santoro, reconoce que el carácter significativo de un grupo debe ser medido en términos subjetivos y objetivos, que corresponde respectivamente a los criterios cuantitativos y cualitativos.

Por norma, cada temática de interés social puede albergar un número indeterminado de asociaciones cuyos valores pueden contribuir a enriquecer el debate público. Así, entre las diversas organizaciones sociales que cumplan con el criterio cualitativo en relación a determinado asunto de relevancia pública, se debe elegir a aquella que posea un mayor número de miembros y

---

<sup>356</sup> “El criterio selectivo por el que no todos los grupos – o sí se quiere no todas las formaciones sociales – pueden ser legitimadas al acceso, sino aquellas con valor diferenciado respecto a situaciones como la que se examinan en el sentido de la emersión de la exigencia comunicativa ‘relevante’ en relación con la comunidad, en cuanto que no es ‘extraña’ a la solidaridad política, económica o social postulada constitucionalmente...el criterio selectivo individualizado se constituye así la noción de ‘relevancia’ en cuyo momento ‘subjetivo’ se sitúa la calificación categórica del grupo, y en su momento ‘objetivo’ la categoría del interés colectivo del mensaje...ambos momentos se constituyen como elementos decisivos para corresponsabilizar al medio de radio y televisión su inclusión en la programación de estas formaciones sociales”. FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 69.



alcance un mayor ámbito de actuación territorial, pues esta representa, en tesis, una parcela mayor de la sociedad. Si dos grupos defienden intereses semejantes que pueden contribuir al pluralismo ideológico, en virtud del principio de proporcionalidad, cabe el derecho de acceso a aquel que expresa los valores consolidados de un mayor número de personas integrantes de la sociedad.

En suma, un grupo social significativo es aquel que:

- a) En primer lugar, en virtud de los valores que alberga, tiene la posibilidad de pluralizar el debate sobre temas ya discutidos en el mercado comunicativo y;
- b) En segundo lugar, representa a la mayor parte de la población que acepta esta ideología divergente o innovadora.

Este orden no puede ser invertido, so pena de debilitamiento del pluralismo, debido a la conservación de los valores ya masificados por los grupos dominantes en el mercado de ideas. Efectivamente, la priorización del criterio cuantitativo en detrimento del cualitativo puede llevar a una situación anómala, en la que el derecho de acceso, en lugar de contribuir, acaba volviéndose un obstáculo a la realización del pluralismo ideológico e informativo.

#### **4.1.1.2.1.4. CUARTO PASO: VERIFICACIÓN DE LA VULNERABILIDAD DE ACCESO.**

La última tarea consiste en analizar las condiciones materiales que rodean al grupo significativo ya identificado en los pasos anteriores. En este sentido, es necesario que la asociación significativa también sea vulnerable en términos de oportunidad de acceso al mercado de ideas. Así, la titularidad de este derecho exige la observancia concomitante de dos condiciones básicas: el carácter significativo del grupo y su adecuación al principio de igualdad sustancial<sup>357</sup>.

La verificación de la obediencia al principio de igualdad material es condición indispensable para la concesión del derecho de acceso. Por más que un grupo sea considerado importante, bien bajo el aspecto cualitativo, bien bajo el cuantitativo, si no necesita la intervención estatal en el mercado, no será merecedor del derecho de acceso<sup>358</sup>. Así, en esta última etapa se debe observar si el grupo significativo se encuadra en cualquiera de las tres hipótesis que excluyen la vulnerabilidad de acceso, conforme apuntamos anteriormente.

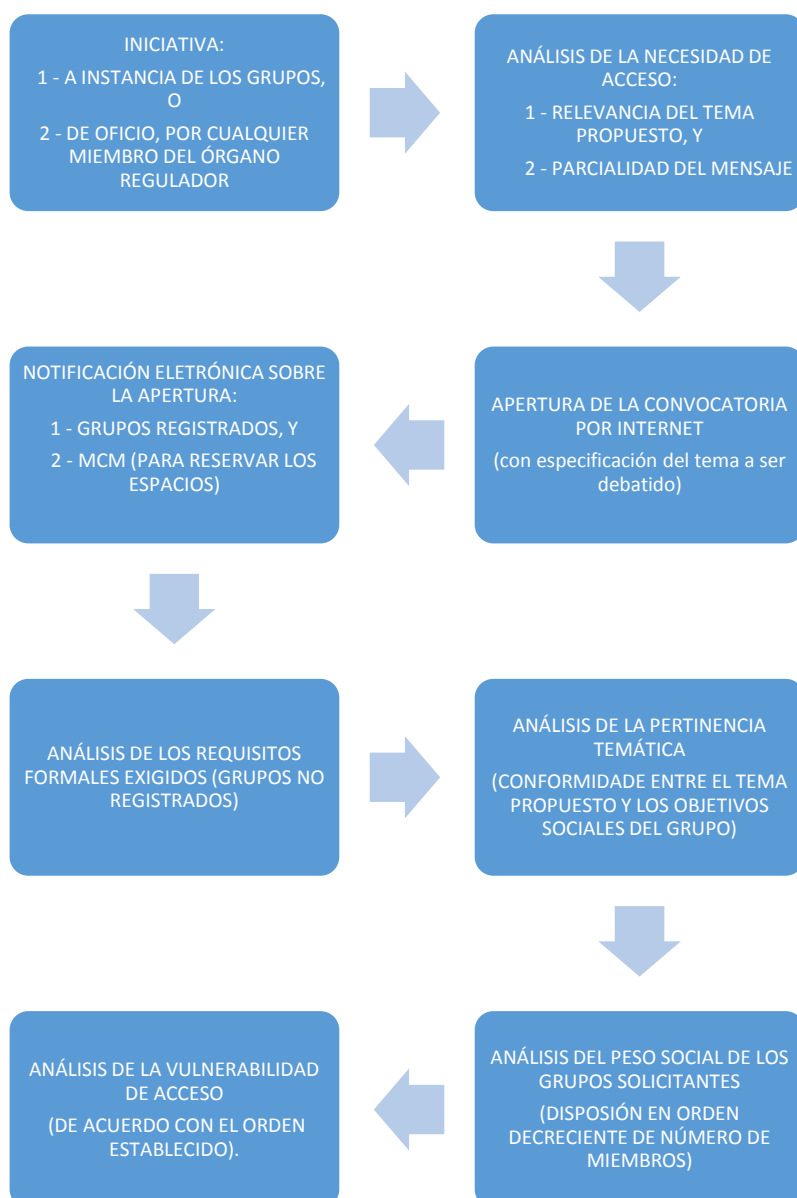
---

<sup>357</sup> “Por ello el criterio de la significación debe combinarse con la condición de que los grupos que pretendan acceder a los medios de comunicación del Estado carezcan de medios de difusión propios, ya sea como titulares o en régimen de concesión. En este sentido y en relación con el Derecho alemán RUFNER considera que la creación de emisoras de radiodifusión eclesiástica podría quitarles su legitimación política para intervenir en las estaciones de derecho públicas. En modo semejante se manifiesta en relación con el Derecho italiano PACE, excluye que los titulares del derecho de acceso puedan ser identificados en cuanto poseedores de medios de difusión...”

En segundo lugar, que no posean medios de comunicación propios ya sea como titulares o en régimen de concesión en condiciones que les garanticen una posición dominante. De manera que el hecho de poseerlos les quita legitimación para solicitar el acceso a un medio de titularidad pública. Estos dos criterios deben combinarse a la hora de seleccionar a los grupos que van a tener la oportunidad de acceder al medio de que se trate” (la letra negrita es propia). JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 79-80.

<sup>358</sup> Jonatas Machado enriquece este debate, argumentando que en: “relación a la igualdad de oportunidades comunicativas, se deduce del principio fundamental en los términos en que todos los derechos de libertad son derechos de igual libertad. El hacerlos efectivos pasa, tanto por la garantía de derechos de acceso, como por la posibilidad de hacer uso de los mecanismos del mercado para poder comunicar. En relación a los primeros, deben tener como fundamento apoyar a aquellos grupos que, desempeñando un papel relevante en la dinamización de los diferentes subsistemas de acción social, enfrentan más dificultades al utilizar los instrumentos del mercado a su favor.”. MACHADO, Jónatas E.M. Op. Cit. p. 901.

En el caso de que el grupo significativo identificado en el segundo y tercer pasos, no sea vulnerable, no podrá ser titular del derecho de acceso. En esta hipótesis, habiendo otros grupos que cumplieron el requisito cualitativo (segundo paso), se debe volver al orden decreciente establecido en el tercer paso para identificar cuál de ellos tiene un mayor peso social para, a continuación, verificar su conformidad con el principio isonómico (cuarto paso). Y así, sucesivamente. Por lo tanto, el procedimiento de elección de los grupos accedentes puede ser representado a través del siguiente esquema:



Para una mejor comprensión de este procedimiento, vamos a ejemplificarlo con la implantación del proyecto del Gobierno Federal brasileño denominado “más médicos”<sup>359</sup> aplicado en el año 2013. Uno de los puntos fundamentales de este programa consiste en la posibilidad de que el Gobierno contrate a médicos extranjeros para trabajar en aquellas áreas del territorio nacional en las que no actúen médicos brasileños. Así, el Ministerio de Sanidad pública periódicamente una lista de localidades en las que existe una demanda de estos profesionales, garantizando la prioridad en la inscripción a los brasileños<sup>360</sup>, de manera que, a falta de interesados nacionales para determinado lugar, serán contratados médicos extranjeros.

Repentinamente se multiplicaron las noticias y opiniones favorables a la adopción del programa. Como siempre, la propuesta del Gobierno vino acompañada de una fuerte propaganda en los medios de comunicación públicos y privados<sup>361</sup>. Además, la mayoría de estos vehículos comenzaron a exhibir en su programación general diferentes noticias sobre el tema, centrando sus mensajes principalmente en aquellos lugares que no disponían de profesionales médicos desde hacía muchos años, lo que impedía el acceso de la comunidad local a la sanidad pública<sup>362</sup>. Realizadas estas consideraciones

---

<sup>359</sup> El proyecto “más médicos” fue establecido por ley 12.781, de 3 de octubre de 2013. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm). Consultado en: 30.03.2015.

<sup>360</sup> Disponible en: <http://189.28.128.100/maismedicos/EDITAL-INSCRICAO-PROFISSIONAIS-SGP-2015.pdf>. Consultado en: 30.03.2015.

<sup>361</sup> El Informe de Análisis de Medios de Comunicación del Senado Federal de julio de 2013 constató que “la edición de la medida provisional 621/2013, que crea el programa más médicos, instituyendo la obligatoriedad de que los estudiantes de medicina de las instituciones públicas trabajen dos años en los hospitales públicos, generó más noticias relacionadas con la presidenta y sus ministros de educación, Aloízio Mercadantes, y de sanidad, Alexandre Padilha”. Disponible en: [http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/pdf/analise/2013/Analise\\_de\\_Midia-julho-2013.pdf](http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/pdf/analise/2013/Analise_de_Midia-julho-2013.pdf). Consultado en: 30.03.2015.

<sup>362</sup> Si se observa el *Jornal Nacional* de la *Rede Globo de Televisão*, que es el telediario que tiene la mayor audiencia del país desde hace muchos años (disponible en: <http://www.ibope.com/pt-br/conhecimento/TabelasMidia/audienciadetvsp/Paginas/default.aspx>. Consultado en: 30.03.2015.), se desprende que gran parte de los reportajes que abordaron el programa “Más Médicos” se dedicó a desmenuzarlo, así como, a mostrar la situación de diferentes lugares llenos de carencias y el apoyo de la población local, destacando que las opiniones divergentes ocuparon poquísimo espacio dentro de la gran cobertura que se le dio al asunto. Y además, el Gobierno Federal siempre se manifestó en réplica de las críticas presentadas. De hecho, el lanzamiento de este programa se produjo en julio de 2013 y en los

iniciales, pasemos a aplicar las tres últimas fases del procedimiento con el fin de determinar el sujeto pasivo de un eventual derecho de acceso.

**1 – carácter significativo según el criterio cualitativo:** en primer lugar, obedeciéndose el criterio cualitativo, deberíamos observar el mercado de ideas en el caso, lo que nos llevaría fatalmente a la conclusión de que la implantación de este programa era un tema de relevancia pública que causaba cambios sustanciales en el sistema de sanidad pública a nivel nacional y, por eso, requería de una discusión y crítica más amplia por medio del derecho de acceso, considerando que los medios de comunicación estaban abordando la instauración del programa de modo favorable. De hecho, el asunto dominó los informativos radiotelevisivos y los periódicos nacionales en aquel momento. A pesar de ello, la cuestión no se abordó de forma dialéctica. Por tanto, existía la

---

demás meses, especialmente en agosto de 2013, este telediario abordó el tema con mucha frecuencia, de ahí la conclusión de que, en aquel momento, estaba en pauta y necesitaba una mayor apertura a las ideas contrarias. De entre los reportajes producidos, podemos destacar los siguientes:

1 - El 21.08.2013, se notició la firma del contrato con la OPAS (Organización Panamericana de la Salud) para la contratación de 4.000 médicos cubanos. La noticia tiene una duración de un minuto y cincuenta y seis segundos, mientras que el CFM (Consejo Federal de Medicina), como voz divergente, se manifestó por apenas dieciocho segundos, seguido de la réplica del Ministro de Sanidad también con una duración de dieciocho segundos (disponible en: <http://globoTV.globo.com/rede-globo/jornal-nacional/v/ministerio-da-saude-anuncia-contratacao-de-quatro-mil-medicos-cubanos/2773765/>. Consultado en: 30.03.2015);

2 - El 24.08.2013, se notició la llegada de los primeros médicos cubanos. La duración fue de cuatro minutos y tres segundos, mientras que las manifestaciones del CFM ocuparon treinta y dos segundos y, después, en este orden, se escuchó a un Fiscal de Trabajo replicando al CFM durante veintitrés segundos y al Ministro de Sanidad durante diecisiete segundos (disponible en: <http://globoTV.globo.com/rede-globo/jornal-nacional/v/primeiros-medicos-cubanos-chegam-ao-brasil/2780696/>. Consultado en: 30.03.2015);

3 - El 05.10.2013, el *Jornal Nacional* acompañó el primer día de dos médicos cubanos en un pequeño municipio de Brasil, Cocal, en el estado de Piauí. La duración fue de 2 minutos, sin ninguna referencia a las opiniones divergentes, evidenciándose, incluso por medio de entrevista, la alegría de la población por la llegada de dichos médicos (disponible en: <http://globoTV.globo.com/rede-globo/jornal-nacional/v/veja-primeiro-dia-de-medicos-cubanos-em-cidade-sem-saneamento-basico/2870593/>. Consultado en: 30.03.2015);

4 - El 05.12.2014, los reporteros volvieron a Cocal, en Piauí, para averiguar cómo marchaba el programa. Del total de cuatro minutos y veintinueve segundos, los presentadores solo citaron los argumentos en contra del programa (la falta de validez de los diplomas de los médicos extranjeros y la falta de condiciones adecuadas para que los médicos desarrollasen su trabajo) durante once segundos, concluyendo que los médicos cubanos estaban “aprobados”, así como que las infraestructuras sanitarias del municipio eran precarias. No se exhibió ninguna intervención de órganos o asociaciones de médicos brasileños sobre el tema (disponible en: <http://globoTV.globo.com/rede-globo/jornal-nacional/v/filas-em-postos-de-saude-diminuem-no-interior-do-piaui-apos-chegada-de-medicos-cubanos/3813361/>. Consultado en: 30.03.2015).

necesidad de que llegasen al mercado de ideas mensajes diferentes de aquellos difundidos por los MCM, con el fin de que la población pudiese sacar sus propias conclusiones de forma más consciente. De ahí la necesidad de buscar un grupo social que ofreciese esa divergencia de criterio.

Se constata que las asociaciones de médicos existentes en Brasil poseían valores y objetivos sociales cuyo contenido podría pluralizar el debate sobre este tema. Estas asociaciones defendían la necesidad de controlar y fiscalizar la cualificación profesional de los extranjeros, especialmente por el hecho de que en algunos países el tiempo de formación es inferior al exigido en nuestra nación. Ciertamente, estos y otros argumentos presentados por estas asociaciones tenían la facultad de enriquecer el debate sobre el tema, teniendo el derecho de acceso en los MCM.

**2 – carácter significativo según el criterio cuantitativo:** el segundo paso sería identificar entre esas asociaciones de médicos cuáles tenían un mayor peso social. En este mismo tono de razonamiento, se percibe claramente que la “*Associação Médica Brasileira*” (AMB)<sup>363</sup> se presentaba como la que contaba con un mayor número de miembros y actuaba en todo el territorio nacional. Además de la AMB, había otras asociaciones de médicos que están afiliadas a ella, pero con un ámbito de influencia limitado a los territorios de los respectivos Estados miembros de la Federación. Por tanto, estas organizaciones detentaban un menor número de asociados, así como

---

<sup>363</sup> “A Associação Médica Brasileira (AMB) é uma sociedade sem fins lucrativos, fundada em 26 de janeiro de 1951.<sup>1</sup> A AMB congrega cerca de 250 mil médicos sócios e tem sob seu comando 27 unidades federativas filiadas e 56 Sociedades Brasileiras de Especialidade. As finalidades estatutárias da AMB incluem defender a categoria médica no terreno científico, ético, social, econômico e cultural. Além disso, a Associação tem o compromisso de contribuir para a elaboração da política de saúde e aperfeiçoamento do sistema médico assistencial do País, orientando a população quanto aos problemas da assistência médica, preservação e recuperação da saúde. A AMB é quem concede os títulos de especialistas, ouvidas as Sociedades de Especialidade, além de elaborar a classificação de honorários para prestação de serviços médicos através de convênios.” (la letra negrita es propia). Disponible en: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Associa%C3%A7%C3%A3o\\_M%C3%A9dica\\_Brasileira](http://pt.wikipedia.org/wiki/Associa%C3%A7%C3%A3o_M%C3%A9dica_Brasileira). Consultado en: 11.07.2014.

poseían un ámbito de actuación territorial más restringido en relación a la AMB. De este modo, se desprende que la “*Associação Médica Brasileira*” era el grupo social significativo, teniendo en vista satisfacer secuencialmente los criterios cualitativo y cuantitativo.

**3- Vulnerabilidad de acceso:** por último, se observa que la AMB encontraba serias dificultades para lograr acceder a los medios de comunicación de masas, lo que la hacía vulnerable para fines de acceso. Consultando su página corporativa en internet<sup>364</sup> se puede constatar que esta organización ni se encuadraba ni se encuadra en ningún caso de exclusión de vulnerabilidad, a saber:

1 – posee apenas tres canales de comunicación propios: un periódico de edición bimestral, una revista y una página de internet. Por otro lado, no es propietaria ni de emisora de radio ni de televisión que, en Brasil, todavía son los grandes medios formadores de opinión;

2 – no detentaba condiciones financieras ni una relación próxima con propietarios de MCM de gran porte que les permitiese divulgar sus argumentos contrarios al programa en el ámbito de la comunicación social. Prueba de esto es la iniciativa de un grupo de miembros, apoyada por la AMB, denominada “Médicos por la Verdad”, que tiene como objetivo “realizar una gran campaña de valorización de la medicina brasileña y de atención a la sanidad de calidad, por medio de la recaudación de recursos para la contratación de servicios de comunicación<sup>365</sup>”. En el caso de que esta asociación pudiese pagar por su acceso o tuviese una relación próxima con un MCM para poder divulgar sus mensajes gratuitamente, esta iniciativa no hubiese surgido. De este modo, se

---

<sup>364</sup>Disponible en: [www.amb.org.br](http://www.amb.org.br). Consultado en: 13.07.2014.

<sup>365</sup>Disponible en: <http://academiamedica.com.br/voce-conhece-o-medicos-pela-verdade/>. Consultado en: 30.03.2015

concluye que la concesión del derecho de acceso a la AMB sería conforme al principio de igualdad material.

Con esto finalizaría el procedimiento, concluyendo que la “*Associação Médica Brasileira*” sería el grupo significativo y vulnerable que podría ejercer el derecho de acceso con el fin de contradecir los mensajes que hasta entonces estaban siendo vehiculados a favor de la implantación del “programa más médicos”.

#### **4.1.1.2.2. EN EL COMPORTAMIENTO OMISIVO DE LOS MCM.**

Por otro lado, en el caso de que el mercado omita el debate de determinado tema de relevancia pública, nada impide que la discusión se produzca por medio del ejercicio de este derecho. Parece claro que esta hipótesis es más difícil de concretarse, debido a la enorme cantidad de mensajes de interés social que cotidianamente los MCM difunden y que exigen un mayor debate, llenando así los escasos espacios que deben destinarse al acceso de los grupos sociales.

Sin embargo, no se puede desterrar la posibilidad de utilizar el derecho de acceso en el caso de ausencia de debate y de crítica por parte del mercado sobre asuntos fundamentales para los intereses de la población en general. Es necesario recordar que una de las formas de ofender el pluralismo es justamente cuando la gran mayoría de los vehículos de información deliberadamente se recusan a divulgar un mensaje que posea claramente un cuño social. Esto sucede con frecuencia. En muchos casos, los MCM optan por difundir otras noticias e ideas con el fin de desviar la atención de los usuarios sobre una determinada situación, justamente para que permanezca en el olvido. De este modo, el ejercicio de este derecho se presenta como un



remedio contra los abusos generados por la transferencia de relevancia de los temas de la agenda de los MCM a la agenda pública (uno de los efectos de la *Agenda-Setting*)<sup>366</sup>. En realidad, los mensajes de los grupos accedentes serán una alternativa a los temas seleccionados por los medios.

En suma, en el criterio cualitativo debe observarse preliminarmente el comportamiento de los MCM para identificar qué temas de interés público fueron difundidos y cuáles no. De una forma o de otra, el derecho de acceso se ejercerá. En relación a los temas ya debatidos en los medios de comunicación (actitud activa), se deben crear espacios en la programación para los grupos que puedan diversificar o contradecir los contenidos. Por su parte, en caso de imperar la actitud omisiva, el derecho de acceso puede incentivar la discusión de los temas “olvidados” por el mercado, alejando de la oscuridad asuntos muy relevantes para la vida social y mitigando los efectos de la hipótesis de la *Agenda-Setting*. En este caso, es imprescindible que la cuestión se difunda acogiendo un discurso plural, de tal modo que se posibilite el acceso a las asociaciones que mantengan ideologías divergentes.

Cuando los vehículos de comunicación se comportan de forma omisiva, en teoría, hay más tiempo para que el órgano regulador pueda programar el acceso, toda vez que el público todavía no ha sido sensibilizado sobre el asunto. En este caso, el procedimiento es bastante similar al del comportamiento activo, pero se diferencia básicamente en tres puntos, a saber:

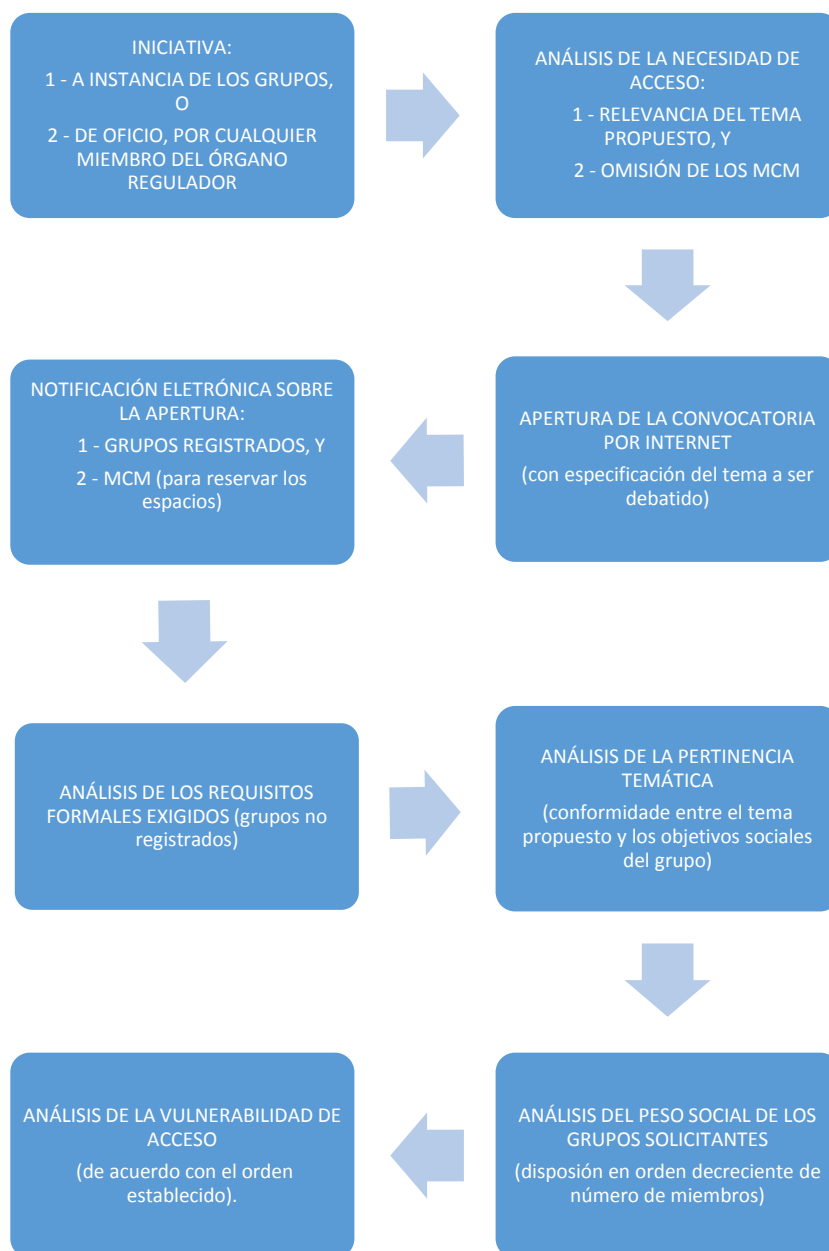
- Los plazos pueden ser más largos;
- En la segunda etapa (“Análisis de la necesidad de acceso”), en lugar de evaluar la “parcialidad del mensaje difundido”, se verifica la “omisión de los MCM”, dado que no hay difusión de mensaje por los medios de comunicación;

---

<sup>366</sup> DÍAZ, Raquel Rodríguez. Op. Cit. p. 61.

- Además, es recomendable que el mismo procedimiento seleccione, por lo menos, dos grupos sociales con visiones diferentes a fin de que el tema sea tratado de forma dialéctica e imparcial.

El esquema del procedimiento de elección cuando los medios se comportan de modo omisivo puede ser representado a través de la siguiente forma:



#### 4.1.2. SUJETO PASIVO.

El Derecho convencional de la Comunicación admite que la relación jurídico-informativa comporta la actuación de tres diferentes tipos de sujetos: el universal, el profesional y el organizado. Según José María Desantes Guanter<sup>367</sup>:

“Tanto el sujeto universal, cuanto el cualificado, cuanto el organizado, independientemente de los efectos y de la responsabilidad por los actos aislados, están contribuyendo a lo que se ha llamado efecto constitutivo del derecho: a crear un entramado de posiciones, situaciones, derechos, deberes y obligaciones que la doctrina jurídica, desde tiempos relativamente recientes, ha designado con el nombre genérico de relación jurídica”.

Basándonos en los postulados de Desantes<sup>368</sup>, podemos concluir que el sujeto cualificado es el profesional que se dedica a investigar, recibir y difundir mensajes a través de un MCM; mientras que el organizado, son los propios medios de comunicación social públicos o privados (empresas informativas); y el universal es cualquier persona que no se encuadra en los parámetros anteriores y que generalmente es la destinataria del mensaje.

Por otra parte, a diferencia del Estado, la empresa informativa es el sujeto organizado que ejerce la actividad informativa con ánimo de lucro<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> GUANTER, José María Desantes. *Fundamentos del derecho de la información*. Madrid: Conf. Esp. de las Cajas de Ahorros, 1977, p. 195.

<sup>368</sup> Pilar Cousido señala que debemos usar: “sujeto universal, para referirse al público; sujeto profesional, para referirse al profesional de la información; y sujeto organizado, por referencia a la empresa informativa y también al Estado, como persona jurídica por excelencia, protagonista o, al menos, coprotagonista de numerosas relaciones jurídicoinformativas, en cualquiera de sus tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.”. GONZÁLEZ, María Pilar Cousido. *Derecho de la comunicación en internet*. 1 ed. 3 v. Madrid: Colex, 2001, p. 13.

<sup>369</sup> “la explotación de una organización por un grupo de especialistas que se valen de determinados procedimientos técnicos para difundir un contenido simbólico entre un público

En lo que se refiere al derecho de acceso, el sujeto pasivo es el agente profesional u organizado que explota las actividades de un medio de comunicación social y, por esta razón, tiene el deber de conceder espacios a los grupos sociales significativos en su programación. Así, en principio, se puede concluir que la obligación de ofrecer el acceso recae en los profesionales de la información, así como en las empresas informativas o en el propio Estado, como propietarios de MCM.

El análisis del sujeto pasivo del derecho de acceso nos permite delimitar, en realidad, el ámbito de aplicación de este derecho. En este sentido, debemos observarlo bajo dos aspectos: de modo general, con el fin de saber si alcanza tanto a los vehículos públicos de comunicación, como a los privados, y de modo más específico, para identificar su aplicación en cada tipo de MCM existente.

#### **4.1.2.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

Parece incontestable que los medios públicos de comunicación están destinados a ofrecer espacios con el fin de que los diferentes grupos sociales puedan ejercer el derecho de acceso, justamente porque el Estado es el gran responsable del cumplimiento de la función social de garantizar la oferta de un conjunto de mensajes que reflejan la pluralidad de hechos, ideas y opiniones existentes en la sociedad. Por otro lado, ya observamos que este derecho es de segunda dimensión y, por tanto, necesita la intervención gubernamental para concretarse plenamente. De este modo, antes de interferir en la actividad privada, el Poder Público debe orientar sus propios servicios a obtener el

---

vario, heterogéneo y disperso, con evidente espíritu de lucro". PINILLOS Y SUÁREZ, Pedro J. (1975). *La empresa informativa: prensa, radio, cine y televisión*. Madrid: Ediciones del Castillo, 1975, p. 41.

mayor pluralismo posible en el mercado de ideas. Actuando de este modo, la actividad estatal también estará en conformidad con el principio de proporcionalidad que constantemente sopesa los medios a los fines buscados.

Por otro lado, no hay igual consenso en lo que se refiere a los sujetos profesionales particulares y a las empresas informativas. La pregunta que surge es si este derecho puede extenderse al sector privado de la comunicación social. ¿Se puede exigir al particular que explota un vehículo de comunicación de masas que conceda espacios de su programación a las organizaciones sociales significativas?

Iniciamos la respuesta a esta pregunta reiterando la conclusión a la que llegamos cuando analizamos las normas de los países que positivaron expresa y constitucionalmente el derecho de acceso. En aquella ocasión concluimos que la terminología más adecuada para el sujeto pasivo del derecho de acceso es, sin duda, “medios de comunicación social”, término genérico que permite al legislador ordinario evaluar cuál es la exacta extensión de su aplicación en consonancia a la realidad local y en obediencia a los principios que orientan este derecho. Esta conclusión debe ser más profunda en este momento, teniendo en cuenta que la cuestión es, de hecho, polémica. Así, las tesis que surgen del debate trabado por la doctrina se pueden agrupar en dos corrientes de pensamiento: restrictiva y extensiva.

#### **4.1.2.1.1. CORRIENTE RESTRICTIVA.**

Esta corriente afirma que el derecho de acceso solo puede ser ejercido a través de los medios de comunicación públicos, no pudiendo extenderlo a los medios privados. De este modo, la obligación de aplicar el principio del

pluralismo correspondería a los entes estatales. Así, los defensores de esta línea de pensamiento llegan a excluir, inclusive, a los concesionarios de servicios públicos.

Es importante destacar que el derecho de acceso se legisló en un momento en que la mayoría de los países europeos presentaban una realidad similar, basada en un sistema de monopolio público del sector de radiotelevisión<sup>370</sup>. Por este motivo, este derecho fue pensado principalmente para garantizar el pluralismo en los medios de comunicación audiovisuales públicos, prolongándose en esta situación incluso después de los cambios producidos con las medidas neoliberales que han abierto cada vez más espacios a la gestión privada y a la nueva realidad audiovisual.

En este sentido, el derecho de acceso francés ha incorporado a través de la Ley 86/1986, de 30 de septiembre, concediendo a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales (artículo 55) y a las principales confesiones religiosas (artículo 56) un tiempo en las radiotelevisiónes públicas francesas<sup>371</sup>. Esta ley solamente lo contempló, dejando su desarrollo a cargo

---

<sup>370</sup> Francia representa un ejemplo de esta realidad. De este modo: “Hasta finales de los años setenta, *el paisaje audiovisual francés* estaba dominado por el monopolio que ejercía el Estado sobre los servicios de radiodifusión y televisión. Únicamente las formas de gestión de este monopolio habían evolucionado en el tiempo. La explotación inicial directa del Estado (1945) fue sustituida en 1959 por la gestión desde un organismo público de carácter industrial y comercial: la RTF, que en 1964 se convierte en la ORTF el 1964. Posteriormente, en 1974, la ORTF da lugar a una pluralidad de instituciones, siempre controladas por el Estado, especializadas en la producción, realización y programación, difusión y conservación de los archivos. En 1981, con el inicio de la presidencia de F. Mitterrand, se entabla un debate ante la necesidad de suprimir este monopolio”. AUTIN, Jean-Louis. *El Consejo Superior Audiovisual en Francia* [en línea]. En: Revista Calana de Dret Públic. Barcelona: L'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007, n. 34. ISSN: 1885-766. Disponible en: [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/es](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/es). Consultado en: 21.06.2015.

<sup>371</sup> “Article 55 En savoir plus sur cet article...(Modifié par LOI n°2009-258 du 5 mars 2009 - art. 26)

La retransmission des débats des assemblées parlementaires par France Télévisions s'effectue sous le contrôle du bureau de chacune des assemblées.

Un temps d'émission est accordé aux formations politiques représentées par un groupe dans l'une ou l'autre des assemblées du Parlement ainsi qu'aux organisations syndicales et

del Consejo Superior del Audiovisual (CSA), conforme dispone la parte final del artículo 55.

Así, la CSA es responsable de la distribución de tiempos en la programación de la Sociedad Nacional Francesa de Televisión, en los servicios de France 2, France 3 y France 5, Radio Francia y Francia Inter servicio, detallando los horarios, duración y qué grupos políticos y sociales accederán a tales medios públicos<sup>372</sup>.

Además del ordenamiento jurídico francés, podemos citar el italiano<sup>373</sup>. Efectivamente, la Ley italiana n. 103, de 14 de abril de 1975, en vigor a pesar de su antigüedad, impone expresamente a las concesionarias de

---

professionnelles représentatives à l'échelle nationale, selon des modalités définies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Article 56 En savoir plus sur cet article... (Modifié par LOI n°2009-258 du 5 mars 2009 - art.27)  
France Télévisions programme le dimanche matin des émissions à caractère religieux consacrées aux principaux cultes pratiqués en France. Ces émissions sont réalisées sous la responsabilité des représentants de ces cultes et se présentent sous la forme de retransmissions de cérémonies cultuelles ou de commentaires religieux. Les frais de réalisation sont pris en charge par la société dans la limite d'un plafond fixé par les dispositions annuelles du cahier des charges.”. Disponible en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>. Consultado en: 21.06.2015.

<sup>372</sup> Véase la Décision n° 2009-645, de 20 de octubre de 2009. Disponible en: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=91F4EF94253D4E4AE5B07CF0D78BF707.tpdila07v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000021214528&dateTexte=20091030&categorieLien=cid#JORFTEXT000021214528](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=91F4EF94253D4E4AE5B07CF0D78BF707.tpdila07v_2?cidTexte=JORFTEXT000021214528&dateTexte=20091030&categorieLien=cid#JORFTEXT000021214528). Consultado en: 20.06.2015.

<sup>373</sup> Cinzia Padovani esclarece sobre los motivos de la creación y el propio sentido de esta Ley: “Los objetivos del movimiento de reforma eran: abrir la programación de la emisora a los diversos grupos de la sociedad, descentralizar los puntos de producción de la RAI y convertir su programación en una más relevante y representativa de las distintas culturas regionales. La ley N. 103 del 14 de abril de 1975 reconocía las crecientes peticiones que provenían del Tribunal Constitucional y del cuerpo social. En su declaración de apertura, la ley declaraba que los principios fundamentales del servicio público de radiotelevisión consistían en dar ‘independencia, objetividad y acogida a los diversos grupos políticos, sociales y culturales’ (Art. 1). Se constituyó una subcomisión ad hoc para garantizar el acceso a la emisora pública, en términos de tiempo de programación y de instrumento para la producción, a favor de los grupos menos representados para garantizar una “pluralidad de opiniones y de orientaciones políticas y culturales” (Art. 6). Tras años de monopolio, en concreto el político y el relativos a los partidos, era al fin requerido por la ley.”.

radiotelevisión pública la obligatoriedad de conceder el acceso a los grupos sociales, a saber<sup>374</sup>:

**“Art. 6.** Están reservados por el concesionario para las transmisiones especiales, el tiempo es no menos del 5 por ciento del número total de horas de programación de televisión y el 3 por ciento del total de horas de programación de radio, por separado para la distribución nacional y de los partidos regionales y grupos representados en el Parlamento, las organizaciones, las asociaciones de gobiernos locales, sindicatos nacionales, denominaciones religiosas, movimientos políticos, las instituciones y asociaciones políticas y culturales, las asociaciones nacionales del movimiento cooperativo legalmente reconocidas, los grupos étnicos y lingüísticos y otros grupos de importancia social que las soliciten.”

El artículo 1º de esta ley atribuye a la Comisión Parlamentaria para la dirección general y la supervisión de los servicios de radiotelevisión - compuesta por cuarenta miembros - establecer el Reglamento de acceso a este servicio<sup>375</sup>. Un derecho de acceso que, según el artículo 2º del citado Reglamento<sup>376</sup>, se ejerce tanto en las radios como en las televisiones de la RAI (*Radio Audizioni Italia*).

---

<sup>374</sup> “Art. 6. Sono riservati dalla società concessionaria, per apposite trasmissioni, tempi non inferiori al 5 per cento del totale delle ore di programmazione televisiva e al 3 per cento del totale delle ore di programmazione radiofonica, distintamente per la diffusione nazionale e per quella regionale, ai partiti ed ai gruppi rappresentati in Parlamento, alle organizzazioni associative delle autonomie locali, ai sindacati nazionali, alle confessioni religiose, ai movimenti politici, agli enti e alle associazioni politiche e culturali, alle associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, ai gruppi etnici e linguistici e ad altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta.”. Disponibile en: [http://www.camera.it/\\_bicamerale/rai/norme/listitut.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/rai/norme/listitut.htm). Consultado en: 31.03.2015.

<sup>375</sup> Disponibile en: [http://www.camera.it/\\_bicamerale/rai/norme/listitut.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/rai/norme/listitut.htm). Consultado en: 21.06.2015.

<sup>376</sup> “Art. 2(\*) *Domande di accesso e loro caratteristiche*

1. I soggetti che, in base alla legislazione vigente, hanno titolo per ottenere l'accesso al mezzo radiotelevisivo pubblico devono proporre specifica domanda alla Sottocommissione.”. Disponibile en: [http://www.parlamento.it/554?shadow\\_organo=406116](http://www.parlamento.it/554?shadow_organo=406116). Consultado en: 20.06.2015.



El caso de Portugal, como ya se ha tratado, la Carta Magna ha incorporado en el artículo 40 el derecho de acceso. Dispone claramente que os sujetos pasivos son las emisoras públicas de radiotelevisión<sup>377</sup>. Este mandato constitucional se ha desarrollado normativamente tanto la radio como para la televisión<sup>378</sup>.

Dos años después de la constitucionalización del derecho de acceso en Portugal, España siguió el mismo ejemplo. No obstante, la opción del constituyente español es un poco más ambigua, utilizando la fórmula de “medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público”. Una referencia constitucional que ha generado disparidad doctrinal, ya que su ejercicio no queda claramente vetado en el ámbito privado de la comunicación audiovisual. Aunque no se puede ocultar que la mayoría de las interpretaciones consideran que el constituyente lo asoció a una situación de monopolio. Es decir, que su aplicación solo se puede manifestar en los medios públicos<sup>379</sup>.

---

<sup>377</sup> “1. Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades econômicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objetivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão.”. Disponible en: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

Consultado en: 12.10.2012.

<sup>378</sup> “Artigo 53.º Acesso ao direito de antena (rádio)

1 — Aos partidos políticos, às organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades económicas, bem como às associações de defesa do ambiente e do consumidor, e, ainda, às organizações não governamentais que promovam a igualdade de oportunidades e a não discriminação é garantido o direito a tempo de antena no serviço público de rádio...”.

Disponível en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

“Artigo 59.º Acesso ao direito de antena (televisão)

1 — Aos partidos políticos, ao Governo, às organizações sindicais, às organizações profissionais e representativas das actividades económicas e às associações de defesa do ambiente e do consumidor é garantido o direito a tempo de antena no serviço público de televisão.”.

Disponível en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/07/14500/0484704865.pdf>. Consultado en: 10.03.2015.

<sup>379</sup> “El precepto parece aplicable a los medios estrictamente públicos (gestión directa) y no a los concesionarios de un servicio público, si bien estos en hipótesis podrían considerarse también, al menos nominalmente, ‘dependientes’ del Estado”. ROCA, Guillermo Escobar (Coord.). Op. Cit. p. 105.

Efectivamente, la constitución de 1978 ha mantenido el monopolio público<sup>380</sup>, pero con el aval democrático del su control parlamentario<sup>381</sup>. En virtud de este monopolio vigente en el momento en el que los constituyentes españoles estaban trabajando en la redacción de la Carta Magna, resulta evidente que el derecho de acceso previsto en su art. 20.3 se dirigía exclusivamente a los MCM públicos<sup>382</sup>. En este sentido, con especial contundencia se expresa Parada Vásquez<sup>383</sup>.

Esta postura fue la que siguió el legislador infraconstitucional. De hecho, el derecho de acceso está regulado en el art. 28, apartado 2º de la ley 17/2006, que trata específicamente de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal de España<sup>384</sup>. Por otro lado, en la Ley General de la Comunicación Audiovisual (Ley 7/2010)<sup>385</sup> no existe ningún dispositivo que obligue a las empresas informativas a garantizar el ejercicio de este derecho<sup>386</sup>.

Por último, destacamos que adoptar esta concepción restrictiva se justificará plenamente mientras las emisoras radiotelevisivas públicas de los países europeos alcancen unos índices de audiencia que les permitan competir

---

<sup>380</sup> Véase que la radiotelevisión privada solo fue regulada con la promulgación de Ley 10/1988, de 3 de mayo. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-11073>. Consultado en: 13.08.2014.

<sup>381</sup> “Hemos hablado de titularidad pública y no estatal, porque la C. implica, ciertamente, una desestatalización de la titularidad de dichos medios, sin llegar, ni mucho menos, a admitir la privatización...pero ahora el Estado, y no su Administración, asumen la responsabilidad de um servicio público de libertad de expresión, cuya existència, disfrute y control escapan al poder ejecutivo, y cuya existència se impone asimismo al poder legislativo.”. VÁSQUEZ, José Ramón Parada. *Art. 20,3*. En: VILLAAMIL, Oscar Alzaga (dir). Op. Cit. p. 561.

<sup>382</sup> ROSSELL, Jaime. Op. Cit. p. 77.

<sup>383</sup> VÁSQUEZ, José Ramón Parada. *Art. 20,3*. En: VILLAAMIL, Oscar Alzaga (dir). Op. Cit. p. 561.

<sup>384</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958>. Consultado en: 13.08.2014.

<sup>385</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en: 13.08.2014.

<sup>386</sup> “Por contra, respecto a las televisiones y radios privadas, el respecto al pluralismo no se encuentra regulado con tanta minuciosidad. Y así, de un lado, no se ven sujetas a mecanismos de control parlamentario, y, de otro, la obligación de garantizar el acceso de los grupos significativos solo se formula, con carácter general, como criterio para adjudicación de concesiones administrativas.”. SÁNCHEZ-BEATO, Estefanía Jerónimo. *Manual de Derecho de la Información*. Valladolid: Universidad Europea Miguel de Cervantes, 2013, p. 177-178.

con las empresas informativas y alcanzar el anhelado pluralismo social<sup>387</sup>. Cuando esto ya no sea una realidad, será el momento de replantearse la continuidad de este modelo restrictivo<sup>388</sup>.

#### **4.1.2.1.2. CORRIENTE EXTENSIVA.**

Al analizar la interpretación gramatical de los Textos Constitucionales de los países que positivaron el derecho de acceso, nos encontramos con que Ecuador y Chipre utilizaron el término “medios de comunicación” sin realizar ninguna restricción en relación al ámbito de aplicación. De este modo, en principio, cualquier medio, público o privado, puede ser sujeto pasivo de este derecho, dependiendo del modo en que está regulado por el legislador infraconstitucional, quien debe obedecer a la realidad local y no puede ultrapasar los límites impuestos por los fundamentos de este derecho.

---

<sup>387</sup> En este sentido, Artemi Rallo Lombarte afirma: “Sin embargo, resulta evidente que el art. 20.3 CE limitó el derecho de acceso a los medios de comunicación social <<dependientes del Estado o de cualquier ente público>> por lo que resulta insostenible pretender su extensión a los medios de comunicación <<dependientes de particulares>>. Parece que no resulta excesivamente forzado entender que la <<dependencia>> pública o privada incluyen una pluralidad de elementos como la <<titularidad, control, gestión y financiación>>. De ahí que no se sostiene la pretensión de subsumir en la categoría de medio de comunicación de dependencia pública aquéllos que son frutos de un régimen concesional público pero de gestión, control y financiación privada (radio y televisión). Por lo demás, si se produjera dicha extensión a los medios privados se produciría una restricción de la libertad constitucional de empresa altamente desproporcionada con la finalidad constitucional atribuida al derecho de acceso – añadir un plus de pluralismo en las emisiones informativas que contribuya a intensificar una formación libre de la opinión pública – cuando dicho objetivo se alcanzará sobradamente mediante la garantía efectiva del derecho de acceso a los medios de titularidad pública. Ahora bien, en defecto de medios de comunicación públicos o ante una extraordinaria restricción en la existencia de éstos, podría considerarse razonable constitucionalmente y proporcionado una extensión del derecho de acceso a los medios de titularidad privada ajustada al objetivo constitucional atribuido al derecho de acceso: el pluralismo informativo. En este punto se impondría la necesidad afirmada por G. ROSADO IGLESIAS de replantear el acceso a los medios de comunicación públicos”. LOMBARTE, Artemi Rallo, *Pluralismo Informativo y Constitución*, Tirant, Valencia, 2000, p. 187.

<sup>388</sup> En lo referente a la realidad española, Artemi Lombarte destaca este hecho: “Si en el momento constituyente la garantía efectiva del pluralismo informativo exigía, indudablemente, del sometimiento a su lógica del omnipresente sector público de la comunicación social, hoy, dos décadas después, los medios privados no pueden escapar al mandato constitucional de respeto al pluralismo social”. *Ibíd.* p.191.

Ya Portugal y Rumanía optaron por una fórmula más restrictiva al especificar que el derecho de acceso será ejercido en el “servicio público de radio y televisión”. Tal expresión no aclara la cuestión, pues el concepto de servicio público es típicamente indeterminado y siempre ha desencadenado intensos debates<sup>389</sup>, no siendo un error afirmar que la concesión no desvirtúa su naturaleza. Parece claro que la simple delegación de la tarea a un ente privado, por sí solo, no altera la necesidad de la constante fiscalización por parte del Estado para que la actividad delegada se preste con el fin de atender las expectativas de la población. En realidad, con la delegación se busca ofrecer una atención mejor a los usuarios, ávidos por servicios de calidad.

A pesar de esto, tampoco se puede afirmar que el cambio subjetivo consecuencia de la delegación no conlleve alguna alteración en la prestación que será ofrecida. Lógicamente, no se le puede exigir a la empresa privada el mismo comportamiento que a un ente estatal, teniendo en cuenta que a la primera le guía un evidente ánimo de lucro. No obstante, lo particular siempre tendrá algunas limitaciones, precisamente para que la función social de aquel servicio, que continúa siendo público o de interés general, no deje de concretarse. De este modo, se constata perfectamente que el derecho de acceso se configura justamente en una de estas limitaciones que la concesionaria de radio y televisión tendrá que soportar a fin de preservarse el pluralismo informativo<sup>390</sup>.

---

<sup>389</sup> “El concepto de servicio público, cualificado frecuentemente como polisémico, no es ciertamente una categoría dogmática unívoca.”. FERNÁNDEZ, Ángel Ballesteros. Manual de Administración Local. Madrid: Wolters Kluwer España, 2006, p. 789.

<sup>390</sup> Francisco Bastida aclara bien esta cuestión: “en tanto la competencia sea escasa y al tener aquéllos que prevalecerse de un espacio de la colectividad (sea el subsuelo en caso del cable, sea el espacio radioeléctrico en el caso de las ondas hertzianas), el Estado puede organizar un régimen de autorizaciones sujeto a la previa aceptación de unas obligaciones de servicio público... Tales obligaciones han de tener como única razón y como única finalidad de su existencia el garantizar el pluralismo. El titular de un consorcio de comunicación no puede esgrimir la liberalización del sector audiovisual en nombre de las libertades informativas y del pluralismo democrático y, una vez en posesión de la licencia, aferrarse al derecho económico de optimización empresarial del medio para eludir y rechazar las obligaciones de servicio público dirigidas a propiciar un pluralismo informativo y cultural. Entre las obligaciones de servicio público de las radiotelevisión privadas podrían mencionarse, además de las relativas al acceso a sus emisiones de grupos sociales o políticos significativos”. FREIJEDO, Francisco

España y Paraguay, a su vez, intentaron restringir el sujeto pasivo apenas a aquellos “medios de comunicación dependientes del Estado”. Observando nuevamente bajo una perspectiva gramatical, en principio, se percibe que los particulares que son concesionarios de servicio público también estarían incluidos en este término, considerando que “dependen” del Estado para poder explotar determinados servicios de comunicación social. Además de esto, la delegación se ejerce con base en contrato administrativo en que el Poder Público mantiene varios poderes de fiscalización, inclusive, de anulación de la concesión. Por tanto, el delegatario privado siempre dependerá del Estado, sea para adquirir la concesión, sea por obedecer a determinados parámetros exigidos por el interés público.

A pesar de que la exégesis gramatical apunte a la posibilidad del ejercicio del derecho de acceso en los MCM privados, resulta obvio que, por sí sola, no es suficiente para dirimir esta compleja cuestión. Así, no hay duda de que se debe analizar en profundidad los principios para buscar la mejor solución.

En este orden de ideas, subrayamos nuevamente que el derecho de acceso sirve eminentemente como instrumento de preservación de la pluralidad de mensajes en el seno de la esfera pública de comunicación, oxigenando, así, la opinión pública. Partiendo de este principio, es obligado concluir que este derecho debe ser aplicado en el mercado de ideas como un todo, no debiendo existir ningún obstáculo para que también alcance a los MCM privados.

Dependiendo de la realidad local de cada país, acaso sea imprescindible para el mantenimiento del pluralismo de ideas e informaciones, las empresas

informativas tendrán que ofrecer a los grupos sociales significativos espacios en sus programaciones. El Estado, en calidad de tutor de los valores democráticos, debe regular este derecho de acuerdo con las peculiaridades nacionales y regionales, sin perder de vista la necesidad de obedecer los principios de pluralismo, de igualdad y de proporcionalidad, que no permiten al Poder Público abrir la mano de la utilización del sector privado cuando los MCM públicos se muestren insuficientes para resguardar tales valores<sup>391</sup>.

Ya habíamos subrayado que el derecho de acceso de los grupos sociales guarda bastantes semejanzas con el de los grupos políticos, considerando que ambos sirven al Estado Democrático de Derecho como un

---

<sup>391</sup> María Llamazares Calzadilla ofrece buenos argumentos que demuestran que es posible ejercer el derecho de acceso en los MCM privados: "Hay argumentos, por otra parte, que llevan a la conclusión contraria:

a) El Tribunal Constitucional en la STC 67/1982 ha equiparado a las entidades gestoras y a las empresas concesionarias de servicios públicos con la Administración. Y aún más explícito un Auto de la Audiencia Provincial de Bilbao que afirma:<<... estas empresas, en cuanto que ejercitan una prestación o actividad constitutiva de un servicio público mediante concesión, cuando se les atribuye poder administrativo actúan como auténtica Administración>>.

b) Existen numerosas muestras de que el legislador considera el pluralismo interno como un principio que debe estar presente no solo en los medios de comunicación sometidos a gestión pública, sino también en los sometidos a gestión privada. Así por ejemplo, la L.O. 2/1988 sí reconoce expresamente el derecho de acceso a las televisiones privadas de los grupos políticos significativos en tiempo de campaña electoral, cuya regulación remite al régimen establecido en la L.O.R.E.G. para los medios de comunicación públicos (art. Único.2). Si se reconoce el derecho de acceso en campaña electoral analógicamente debe extenderse ese reconocimiento al ejercicio del derecho en caso de referéndum e incluso sin necesidad de que concurra circunstancia electoral alguna, puesto que el fundamento de ese reconocimiento es el mismo en los tres casos: la garantía de una opinión pública libre y plural no solo para el caso concreto que ésta tenga que manifestarse en las urnas, sino permanentemente, de modo que haga posibles los valores de dignidad personal y libre desarrollo de la personalidad. Por otro lado, el artículo 9.1 de la ley de Televisión Privada incluye entre los criterios conforme los cuales el Gobierno adjudicará las concesiones las siguientes:

<<a) Necesidad de garantizar una expresión libre y pluralista de ideas y de corrientes de opinión.

e) Previsiones de las sociedades solicitantes para satisfacer en el conjunto de su programación las diversas demandas y los plurales intereses del público>>.

c) El reconocimiento del derecho de acceso es consecuencia, entre otras cosas, de la obligación genérica que el artículo 9.2 de la C.E. impone a los poderes públicos: es el medio de remover los obstáculos, en este caso sobre todo económicos, que impiden el ejercicio efectivo de las libertades de expresión e información en régimen de igualdad, garantizando por tanto la existencia de una opinión pública plural...Siendo así, el derecho debe ser exigible por igual de todos los medios de comunicación dependientes del Estado, sin perjuicio de su carácter público o privado de la gestión a que se sometan.

Consecuentemente se puede afirmar que el derecho de acceso debe ser ejercido no solo desde los medios de comunicación de titularidad y gestión pública, sino también desde aquellos gestionados por empresas privadas.". CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p. 204-206.

todo. El hecho de que los partidos políticos puedan hacer uso de MCM particulares para difundir sus mensajes demuestra que el principio democrático, respetada la razonabilidad, se impone sobre la libertad de empresa, libertad esta que es el principal argumento de defensa del sector privado para intentar eximirse del deber de dar acceso a las organizaciones sociales.

Ahora bien, si el legislador ya ha previsto la posibilidad de acceso electoral en el ámbito privado para preservar la democracia representativa, ¿por qué razón negaría un derecho similar a los entes sociales que son responsables igualmente del desarrollo de la democracia? En realidad, la gran preocupación que se debe tener está relacionada con el grado de intervención que el ente privado va a sufrir, pues se debe preservar su libertad empresarial lo más posible, ya que se ha de tratar de respetar el principio de proporcionalidad. Gran parte de la doctrina española que reconoce la posibilidad de derecho de acceso en el sector privado destaca que se debe tratar de afectar a los particulares lo menos posible, pues la mayor carga la deben soportar los MCM públicos<sup>392</sup>.

Artemi Lombarte<sup>393</sup> apunta en la misma dirección: “Lógicamente, el mandato constitucional (art. 20.3) **resulta especialmente intenso respecto a los medios públicos** (estatal, autonómico y local) pero no puede quedar desdibujado respecto a los medios privados de comunicación” (la letra negrita es propia). Además, hay que tener en cuenta que cada país o región tiene una

---

<sup>392</sup> “el acceso en sentido pleno – el acceso propio, en nuestra consideración – que puede afectar, en principio, a ambos sectores públicos y privados (aunque sea el primero de ellos el de mayor incidencia) – y que se refiere al acceso mediato o inmediato a la programación de los medios” (la letra negrita es propia). FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 39.

<sup>393</sup> Antonio Copeiro, por su parte, está de acuerdo con este razonamiento: “Por lo tanto, el principio del pluralismo interno comunicativo es aplicable también en los medios privados, pero con menor rigor que los públicos...En consecuencia, en aquellos sectores en los que no existen medios públicos que cumplan adecuadamente con el principio del pluralismo interno, o en los que los mismos tengan una reducida presencia, parece necesario garantizar un pluralismo efectivo de voces, que no es lo mismo que un pluralismo empresarial...” (la letra negrita es propia). LOMBARTE, Artemi Rallo. *Pluralismo informativo y constitución*. Valencia: Tirant, 2000, p. 190.

realidad propia que cambia con el transcurso del tiempo. Ahora bien, si en una determinada localidad, en un momento específico, se constata que los MCM estatales ya han conseguido desarrollar suficientemente el pluralismo social, no hay necesidad de que se extienda el derecho de acceso a los entes privados<sup>394</sup>.

De este modo, el fomento de una opinión pública libre, que es el principal objetivo del derecho de acceso, debe realizarse de la forma más amplia posible, considerando el sistema de comunicación social como un todo. Esto incluye tanto a los MCM públicos, como a los privados<sup>395</sup>, alcanzándolos lógicamente de forma diferenciada, obedeciendo los principios de proporcionalidad e igualdad material.

No se puede olvidar que, como todo principio, el pluralismo es un criterio de interpretación de otras normas, inclusive del derecho de acceso de los grupos sociales. Considerando que en este derecho la dimensión objetiva tiende a predominar sobre la subjetiva, resulta plenamente aplicable la afirmación de Alfonso Fernández-Miranda y Campoamor<sup>396</sup> que el pluralismo tiene: “un valor interpretativo en la aplicación del derecho, especialmente en la aplicación judicial, y un valor habilitador con respecto al legislativo y ejecutivo para las medidas intervencionistas que se requieran”.

---

<sup>394</sup> VILLAR, Antonio Vallés Copeiro del. Op. Cit. p. 298.

<sup>395</sup> José María Souvirrón Morenilla, a pesar de entender que el ordenamiento jurídico español vigente no comporta la posibilidad de acceso a los MCM privados, acaba criticando esta omisión legislativa: “Es discutible, sin embargo, que deba ser así, estando los principios (pluralismo, igualdad, etc.) que dan soporte a ese derecho consagrados por la LTP, la LTLOT o la LTS tanto para la televisión pública como para la explotada por particulares (y no como un mero desiderátum). El reconocimiento de un derecho de acceso a los programas de los medios privados (no a su organización, que es otra cuestión) por parte de los grupos sociales significativos, susceptible de imponerse a éstos como <<obligación de servicio público>> en sentido funcional (derivada de la función social de los medios de comunicación), aparece en mi opinión como una cuestión de interés <<lege ferenda>>”. MORENILLA, José María Souvirrón. *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*. Albolote (Granada): Comares, 1999, p. 453-454.

<sup>396</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso. Op. Cit. p. 517.



En resumen, del cotejo de los principios que fundamentan este derecho se puede extraer la siguiente directriz básica: el acceso de los grupos sociales debe ocupar un mayor espacio en la programación de los medios públicos, siendo aplicable a los MCM privados solamente de modo excepcional, y en menor intensidad, cuando sea imprescindible para el mantenimiento del pluralismo ideológico e informativo<sup>397</sup>.

#### **4.1.2.2. APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.**

Constatado que el derecho de acceso también puede afectar a la actividad privada informativa, se debe iniciar un análisis sobre su aplicación a las distintas clases de MCM existentes, prestando atención a las peculiaridades propias de cada uno de ellos.

Se resalta inicialmente que los medios de comunicación social, o medios de comunicación de masas (MCM), abarcan todo soporte o instrumento que permita la difusión de mensajes con el potencial de alcanzar a un número indeterminado de personas. Principalmente a partir de la invención de la imprenta a mediados del siglo XV, los seres humanos pudieron contar con un instrumento que masificaba la libertad de expresión y de información, permitiendo que sus ideas, opiniones y noticias llegasen a un número incontable de personas, lo que representa una diferencia respecto a la comunicación interpersonal. Emelia Domínguez<sup>398</sup> nos ofrece una definición simple de MCM: “Los medios de comunicación masiva (‘mass media’), son

---

<sup>397</sup> Adoración Castro complementa esta idea, afirmando que: “dado que la gestión indirecta del medio no desvirtúa la naturaleza del servicio el derecho de acceso debería extenderse también a los supuestos de gestión indirecta del medio, esto es, tanto a la radio como a las televisiones privadas ya que los medios que se reserva el Estado son insuficientes”. JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 83.

<sup>398</sup> GOYA, Emelia Domínguez. *Medios de comunicación masiva*. México: Red Tercer Milenio S.C., 2012, p. 12.

aquellos que se envían por un emisor y se reciben de manera idéntica por varios grupos de receptores, teniendo así una gran audiencia”.

Esto es justamente lo que caracteriza un medio de comunicación de masas<sup>399</sup>: la capacidad de multiplicar voces, imágenes y textos, de tal modo que una gama infinita de personas pueda potencialmente conocerlos. Manuel Castells afirma que la gran diferencia entre la comunicación interpersonal y la social es que en esta: “el contenido de la comunicación se puede difundir al conjunto de la sociedad: es lo que generalmente llamamos *comunicación de masas*”<sup>400</sup>.

En esta dirección, también se puede citar el artículo 2º de la ley de prensa de Chile que, para los efectos legales, define los medios de comunicación como: “aquellos aptos para transmitir, divulgar, difundir o propagar, en forma estable y periódica, textos, sonidos o imágenes destinados al público, cualesquiera sea el soporte o instrumento utilizado”<sup>401</sup>.

Raymond Willians<sup>402</sup> nos ofrece una interesante visión sobre los medios de comunicación, concibiéndolos como tecnologías de la comunicación que están íntimamente vinculadas a condicionantes sociales.

---

<sup>399</sup> Por su parte, Ignacio Malen lo conceptúa de la siguiente forma: “El medio no es otra cosa que un soporte capaz de incorporar un mensaje. El mensaje tiene consistencia propia y el soporte en la mayoría de las ocasiones también (el papel, la onda, la película, etc.). El medio es una realidad distinta pues se constituye por la incorporación de mensajes a soportes idóneos para la comunicación pública.”. MALLÉN, Ignacio Bel, ALFONSO, Loreto Corredora &, COUSIDO, María Pilar. Op. Cit. p. 367.

<sup>400</sup> CASTELLS, Manuel (trad.). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza, 2009, p. 87-88.

<sup>401</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=186049>. Consultado en: 10.11.2014.

<sup>402</sup> “Una técnica es una habilidad particular, o una aplicación de una habilidad. Un invento técnico, es por consiguiente, el desarrollo de dicha habilidad o el desarrollo de unos de sus ingenios. En contraste, una tecnología es, en primer lugar, el marco de conocimiento necesario para el desarrollo de dichas habilidades y aplicaciones y, en segundo lugar, un marco de conocimientos teóricos y condiciones para la utilización y aplicación prácticas de una serie de ingenios...Lo que importa en cada nivel es que una tecnología siempre es, en el sentido más amplio del término, social. Está necesariamente ligada, de forma compleja y variable, a otras

Esta tecnología comprende por un lado, un conjunto de conocimientos y por otro, un contexto social que lleven a la aparición y al efectivo aprovechamiento de una aportación científica. Ambos aspectos están íntimamente interrelacionados. Hoy en día, el teléfono inteligente con pantalla táctil es un ejemplo de tecnología de la comunicación utilizada a diario por niños y adultos que ha revolucionado la forma de pensar y actuar de buena parte de la población mundial<sup>403</sup>.

Bajo este prisma, se percibe que la aplicación del derecho de acceso debe ser analizada de acuerdo al régimen jurídico propio de cada tipo de MCM y cómo han ido desarrollándose a lo largo de la historia de la humanidad<sup>404</sup>. Por tanto, se puede concluir que cada país obviamente deberá fijar un sistema de acceso propio que aplique concretamente los principios que fundamentan este derecho. Así, mientras unos sistemas se restringirán a los medios

---

relaciones e instituciones sociales...Al entrar en cualquier investigación social general, descubrimos que siempre tenemos que relacionar los inventos técnicos a su tecnología, en el sentido más amplio y, además, que partimos de un tipo de estado o institución social – una tecnología – y vinculándolo a otros tipos de estados e instituciones sociales más que a una <<sociedad>> generalizada tan predefinida como para separarla o excluirla.” WILLIAMS, Raymond (editor.). *Historia de la Comunicación: De la imprenta a nuestros días*. Vol.2. Barcelona: Bosch, 1992, p. 184-185.

<sup>403</sup> María Trinidad Bretones aclara la opinión de Raymond Williams: “Para que podamos referirnos con sentido a los denominados ‘medios de comunicación de masas’ tenemos, pues, que tener siempre presente que esencialmente apelamos a un conjunto de tecnologías que, aunque se han implantado gracias a unos determinados ‘medios técnicos’, incluyen a las condiciones sociales que posibilitan el uso de esos medios y la demanda o necesidad social de tales usos. Los medios son una institución implantada socialmente en su vinculación con otras instituciones y no pueden ser comprendidos ni analizados desde la consideración de una ‘sociedad’ generalizada tan predefinida como para separarla o excluirla”. BRETONES, María Trinidad. *Los medios de comunicación de masas: desarrollo y tipos* [en línea]. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2008, p. 7. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2445/5924>. Consultado en: 16.02.2015.

<sup>404</sup> A su vez, Carlos Alberto Ávila Araujo realiza una recopilación de las diferentes clasificaciones de MCM propuestas, citando, entre otros, a Pross, Thompson, Bordenave, Schramm, McLuhan, etc., para concluir que: “la forma más común es la definición desde una perspectiva histórica: tratar de la evolución de la comunicación es tratar de la evolución de los medios de comunicación, de las diferentes técnicas, instrumentos, canales, vehículos o soportes inventados por la humanidad para comunicarse.”. ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. *Problematizando o conceito de “meio” de comunicação* [en línea]. Revista eletrônica e-Com. Belo Horizonte: Centro Universitário Belo Horizonte - UNI-BH, 2007, v.1, n.1, p. 8. ISSN: 1983-0890. Disponible en: [www. http://revistas.unibh.br/index.php/ecom/issue/view/52](http://revistas.unibh.br/index.php/ecom/issue/view/52). Consultado en: 18-02-2015.

radiotelevisivos, otros no podrán dispensar el acceso a los medios impresos, a internet, etc. Siguiendo este mismo razonamiento, se percibe que la clasificación de los MCM que mejor se adecúa a los objetivos de esta tesis es la que considera la estructura física de estos medios en relación a la aparición de cada uno de ellos a lo largo de la historia humana<sup>405</sup>. Bajo esta perspectiva los MCM pueden ser: convencionales (tradicionales o antiguas TIC – Tecnologías de la Información y de la Comunicación) o digitales (o nuevas TIC)<sup>406</sup>. A diferencia entre los dos es que estos utilizan el ciberespacio (el conjunto de los sitios de web) para realizar un proceso de comunicación<sup>407</sup>. A su vez, los convencionales se subdividen en: impresos, sonoros y audiovisuales<sup>408</sup>.

Por otro lado, parece obvio resaltar que esta tesis no tiene como objetivo profundizar en el estudio en todos los medios con capacidad de comunicar. Si procediésemos de este modo, ciertamente escaparíamos de la finalidad de este trabajo, que es observar las líneas generales que caracterizan el derecho de acceso. De este modo, conforme al principio de proporcionalidad, vamos a centrarnos en aquellos medios que pueden, a un mismo tiempo, proporcionar un diversificado abanico de mensajes al mercado de ideas (contenidos

---

<sup>405</sup> Disponible en: <https://unexpo.files.wordpress.com/2009/04/mediosestructura.pdf>. Consultado en: 16.02.2015.

<sup>406</sup> PEÑA-LÓPEZ, Ismael. *Fundamentos Tecnológicos del Derecho de la Sociedad de la Información*. En: POCH, Miguel Peguera (Coord.). *Principios de Derecho de la Sociedad de la Información*. Madrid: Aranzadi, 2010, p. 52. “Hace relativamente poco tiempo, Internet era un gran incógnita para los gestores y profesionales de Medios de Comunicación. Sin estar enteramente despejada aquélla, la Red y las distintas herramientas que la evolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) proporcionan, ya son parte integrante de los Medios que hemos dado en llamar “convencionales”. *Uso de internet y las herramientas 2.0 en los medios de comunicación*. Disponible en: [http://www.servimedia.es/110518ISO\\_ESTUDIO\\_Medios\\_Internet\\_Herramientas\\_Servimedia.pdf](http://www.servimedia.es/110518ISO_ESTUDIO_Medios_Internet_Herramientas_Servimedia.pdf). Consultado en: 01.04.2015.

<sup>407</sup> Según María Ángeles Cabrera González los medios de comunicación tradicionales son: “aquellos que se dan antes de que Internet fuera una realidad, tales como la prensa, la radio y la televisión”, en contrapartida, las TIC (o cibermedios) se: “desarrollan en el nuevo ámbito de comunicación para producir y gestionar contenidos – de información periodista, como decimos – empleando las tecnologías del nuevo entorno comunicacional: hipertexto, interactividad, mutimidia, etcétera.”. GONZÁLEZ, María Ángeles Cabrera (coord.). *Evolución tecnológica y cibermedios*. Zamora: Comunicación social ediciones y publicaciones, 2010, p. 28.

<sup>408</sup> *Ibíd.*

variables) y alcanzar a un gran número de usuarios dada su facilidad de acceso (alta accesibilidad).

Así, se desprende que los objetivos perseguidos en esta tesis se alcanzarán si, en relación a los medios convencionales, analizamos aquellos medios impresos, sonoros y audiovisuales que permitan un acceso más fácil por parte de toda la población y ofrezcan un conjunto de mensajes plurales, es decir, vamos a estudiar los periódicos, las radios y las televisiones no especializados, que requieran poco o ningún desembolso financiero para que el público pueda tener acceso a ellos<sup>409</sup>. En este orden de ideas, no forman parte de nuestro objeto de interés los libros, revistas especializadas, cines, TV de pago, discos, vídeos, etc. Tales medios se muestran demasiado sectorizados y demandan cierto dispendio económico que reduce drásticamente su público consumidor.

Cabe aún destacar que el grado de aplicación del derecho de acceso depende también de los costes relativos a los espacios de la programación que se ofrecerán a los grupos. En principio, cuanto mayor sea el coste operativo menos oferta de espacios habrá, pues el retirar los obstáculos que condicionan el acceso de los grupos significativos, que es el fundamento de la igualdad material, también está sujeto al control de proporcionalidad que considera el presupuesto público dentro de la reserva de lo que se puede realizar sin comprometer las funciones básicas de la población, como son la educación, la salud y la seguridad pública. Esto quiere decir que, incluso entre los medios que analizaremos a continuación, el Estado debe sopesar en cuáles debe concentrar sus esfuerzos, considerando la necesidad coyuntural de promover el pluralismo de acuerdo con la realidad local. Resulta evidente que si determinado país consigue mantener la diversidad de mensajes empleando

---

<sup>409</sup> María Trinidad Bretones piensa del mismo modo, agrupando los MCM en cuatro tipos observando estos dos requisitos básicos. BRETONES, María Trinidad. Op. Cit. p. 34.

solo los medios audiovisuales no tiene sentido que utilice los medios impresos que, generalmente, conllevan un desembolso financiero.

Realizadas estas consideraciones, pasemos al análisis de los tipos de MCM, clasificados según su estructura física.

#### **4.1.2.2.1. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN IMPRESOS.**

Es sabido que los chinos inventaron el papel, además de iniciar el proceso de reproducción de textos continuos, sin embargo, no se puede negar que fue el alemán Johann Gänsefleisch (conocido por Gutenberg), hijo de un orfebre, quien perfeccionó la técnica de imprimir utilizando tipos móviles de metal, permitiendo, así, la producción en masa de libros y, posteriormente, el nacimiento de los demás medios de comunicación impresos que industrializaron la libertad de expresión escrita<sup>410</sup>. Llama la atención el hecho de que su invento hubiese sido financiado por Johann Fust quien, debido a una deuda no atendida por Gutemberg, se apropió de su maquinaria y material, lo que le permitió a Fust finalizar y publicar la “Biblia de 42 líneas” en 1456, libro que le proporcionó considerables ganancias, precipitando la aparición del primer establecimiento de prensa en 1457, propiedad del propio Fust y de su yerno Peter Schoeffer (aprendiz de Gutemberg)<sup>411</sup>.

Así, se observa que, desde su surgimiento, la prensa ha venido siendo financiada por el capital privado y ha sido empleada en función de intereses eminentemente comerciales, característica esta que aún hoy se encuentra

---

<sup>410</sup> MARTIN, Henri-Jean. *La imprenta*. En WILLIAMS, Raymond (editor). Op. Cit. p. 9.

<sup>411</sup> CAMPOS, Theresa Catharina de Góes. *O progresso das comunicações diminui a solidão humana? Uma interpretação histórica das comunicações gráficas e audiovisuais, desde a Pré-História até o Intelsat*. Rio de Janeiro: Editora Lidor, 1970, p. 23.

presente en la gran mayoría de los MCM impresos. De hecho, fue precisamente esta perspectiva de lucro la que ha propiciado la creación de la gran mayoría de los medios de comunicación escritos, teniendo en cuenta las grandes inversiones exigidas para establecerlos<sup>412</sup>.

Como toda tecnología de comunicación, además del invento técnico ultimado por Gutemberg, los medios de impresión en masa fueron la consecuencia de un conjunto de factores sociales<sup>413</sup>, tales como, la aparición de la burguesía, la urbanización de las ciudades, el desarrollo e intensificación de las relaciones económico-comerciales, la expansión del sistema educativo que redujo el nivel de analfabetismo, el menor coste del papel, etc. Desde su aparición hasta nuestros días, este medio de comunicación ha venido siendo utilizado ampliamente y ha supuesto un gran impacto en la sociedad mundial en los últimos seis siglos.

Dominados por su característica mercantil, los MCM impresos históricamente siempre fueron contrarios a cualquier tipo de interferencia administrativa<sup>414</sup>. Esta perspectiva liberal de libertad de expresión aún hoy

---

<sup>412</sup> Desantes Guanter destacó este aspecto, afirmando que: "La libertad de expresión es la libertad de los fuertes en un campo en el que solamente el que tiene los recursos cuantiosos que los medios de comunicación exigen, podrá ejercítala. Porque su descripción es tan incompleta que solamente se reduce a libertad de informar, no a la de ser informado.". GUANTER, José María Desantes. *Fundamentos del derecho de la información*. Madrid: Conf. Esp. de las Cajas de Ahorros, 1977, p. 52 y 59.

<sup>413</sup> "En medio de estas condiciones iniciales que señalamos -ciudadanía, mercantilismo, nuevas formas de estratificación, extensión de la educación y competencia económica- se va consolidando un conjunto de elementos conectados a, y por tanto, caracterizantes de las condiciones de consolidación de la prensa como medio de masas, tales como los cambios en las formas de transporte, los cambios técnicos que agilizan la producción de aquel primer periódico barato, los cambios en las formas de financiación, producción más barata del papel etc. Todos estos elementos están hoy incorporados, de manera más compleja, en el funcionamiento normal de la prensa.". BRETONES, María Trinidad. Op. Cit. p. 17.

<sup>414</sup> Francisco Bastida nos revela que la: "Perspectiva liberal de libertades de expresión e información consiste el derecho de fundar y editar periódicos sin autorización administrativa, en la prohibición de la censura previa y la garantía de que solo se podrá acordar el secuestro de las publicaciones en virtud de resolución judicial, o sea, por un poder independiente, sometido exclusivamente al imperio de la ley y, por tanto, desligado de los dictados del gobierno..." FREIJEDO, Francisco J. Bastida. Op. Cit. p. 66-67.

sigue vigente en relación a estos MCM, inclusive en España<sup>415</sup>.

Por MCM impresos se ha de entender toda tecnología de comunicación que reproduce gráficamente en papel mensajes de textos o imágenes en el mercado de ideas, tales como, periódicos, revistas, magazines, folletos, etc. Sin embargo, como ya hemos enfatizado, nuestro foco son los periódicos de información general, y no los especializados<sup>416</sup> que se dirigen a un público determinado debido a su contenido específico.

Los periódicos se caracterizan por ser publicaciones en serie, dentro de un plazo preestablecido. El propio nombre así lo sugiere, pues indica que las reproducciones se repetirán dentro del período definido por los editores, como por ejemplo, los diarios, los semanarios, etc., al contrario de las publicaciones

---

<sup>415</sup> En este sentido, Ignacio Bel Mallen nos explica que: “entre todas las empresas informativas, la periodística es la más libre y, consecuentemente, la menos sometida a reglamentos administrativos. Su régimen legal es pues, común al de la demás empresas en España. Los requisitos para ser empresa (cualquiera que sea su forma mercantil: S.A., S.L., cooperativa, etc.), se estudiarán, en una asignatura específica, como es Empresa Informativa, pues entran dentro del Derecho Mercantil. Desde el punto de vista del Derecho de la Información importa sobre todo considerar que al tratarse de una empresa que explota y gestiona un medio de comunicación impreso no requiere ser autorizada, ni precisa la concesión de una licencia, ni se le exige un capital mínimo, además, éste puede ser nacional o íntegramente extranjero, etc., por oposición a la empresa de radio y televisión, que está perfectamente condicionada.” MALLÉN, Ignacio Bel, ALFONSO, Loreto Corredora &, COUSIDO, María Pilar. Op. Cit. p. 381-382. Luis Escobar de la Serna comparte este pensamiento: “La Constitución española reconoce en el artículo 38 la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, obligando a los poderes públicos a garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Pero no se hace en ella alusión alguna a la empresa periodística que, en consecuencia, se regirá por las disposiciones comunes a todas las empresas... Así pues, la creación y gestión de empresas periodísticas dedicadas a la difusión de medios impresos, o de agencias informativas de cualquier clase, son libres”. SERNA, Luis Escobar de la. Op. Cit. p. 539 y 541.

<sup>416</sup> “Las publicaciones de información general son aquellas dirigidas a un público indeterminado, que recoge todos los aspectos de interés nacional o internacional. Las especializadas, en cambio, son las dirigidas a públicos determinados, con aspectos parciales o específicos de la información (economía, deporte, etc.). A estas dos se añaden unas terceras que son las publicaciones de contenido especial, entendiéndose por tales las dirigidas a públicos determinados, con aspectos especializados de la información, dividiéndose a su vez en científicas o técnicas y profesionales. La característica de estos medios es que no están obligados a ser dirigidas por un periodista; normalmente es un especialista en la materia de la publicación el director”. MALLÉN, Ignacio Bel, ALFONSO, Loreto Corredora &, COUSIDO, María Pilar. Op. Cit. p. 385.



únicas que se agotan con su singular edición. El art. 10 de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta<sup>417</sup> aclara esa distinción:

“Artículo 10 Clases de impresos

1. Los impresos se clasificarán en publicaciones unitarias y publicaciones periódicas. Las primeras comprenderán los libros, folletos, hojas sueltas, carteles y otros impresos análogos, y las segundas, los diarios, semanarios y aquellas otras que, en general, aparecen en cualesquiera períodos de tiempo.

2. Reglamentariamente se determinarán los requisitos formales que deban reunir los impresos para alcanzar tales denominaciones, teniendo en cuenta que las publicaciones unitarias se caracterizan por ser obras editadas en su totalidad de una sola vez en uno o varios volúmenes, fascículos o entregas, y con un contenido normalmente homogéneo, mientras que las publicaciones periódicas son impresas en serie continua, bajo un mismo título, para períodos de tiempo determinados, con un contenido informativo o de opinión, normalmente heterogéneo, y con propósito de duración indefinida.”

Por tanto, el derecho de acceso debe atenerse esencialmente a los periódicos, y no a las publicaciones únicas que no permiten una posición contraria a lo difundido, es decir, no permiten el posterior acceso de grupos sociales que contradigan lo que ha sido publicado. Más aún, tal derecho debe recaer preferencialmente sobre los periódicos generalistas que poseen una circulación de ámbito nacional, justamente para que se ofrezca un abanico diversificado de mensajes y alcance a un mayor número de lectores. De este modo, el pluralismo ideológico e informativo estará mejor resguardado, pues la “visión diferente” puede ser divulgada en las ediciones posteriores que se repiten continuamente dentro del intervalo de tiempo establecido por el propietario.

El derecho de acceso en los medios impresos, a semejanza de otros medios, puede darse a través de MCM públicos o privados. Ya hemos

---

<sup>417</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1966-3501>. Consultado en: 14.07.2015.

apuntado que la regla general es que este derecho se restrinja a los primeros y que la utilización de los últimos se produzca apenas de manera excepcional, cuando no sea posible lograr el pluralismo en los medios estatales. Se resalta que la creación y el mantenimiento de periódicos públicos dependen de una decisión política del Estado dentro del sistema de comunicación social que lo entienda viable y necesario para su realidad local. En España, el Tribunal Constitucional<sup>418</sup> en su STC 86/1982 ya abordó esta cuestión, habiendo dejado clara la facultad del Poder Público de explotar un MCM escrito al declarar constitucional la ley 11/1982, de 13 de abril, que autorizó la supresión del organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado<sup>419</sup>.

No obstante acabamos de ver que la evolución histórica de la prensa y su régimen jurídico actual demuestran que hoy son raros los casos en los que un Estado mantiene un MCM impreso. La gran mayoría de los países democráticos optan por otros medios de comunicación, tal como la televisión, la radio e internet, dejando a la prensa en el ámbito del sector privado. Esto nos lleva a concluir que el derecho de acceso en la prensa deberá concretarse a través de los vehículos de comunicación privados, siempre que, es bueno que no se olvide, el análisis coyuntural del mercado de ideas revele que es imprescindible utilizar los periódicos escritos para alcanzar el pluralismo<sup>420</sup>.

---

<sup>418</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/128>. Consultado en: 06.03.2015.

<sup>419</sup> Llamares Calzadilla lamenta la supresión de los MCM públicos impresos, entendiendo que el derecho de acceso debería extenderse a la prensa privada por medio de la ley: "Por último, es necesario considerar el caso de la prensa escrita, de naturaleza completamente privada. No cabe duda de que, desde el punto de vista del derecho de acceso, la supresión de los medios públicos de comunicación escrita constituyó una equivocación, puesto que <<la existencia de una cadena de prensa estatal era una ocasión excepcional para promocionar la libertad de prensa, poniéndola al alcance de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo y las diversas lenguas de España. En esta situación, lo más coherente con la naturaleza jurídica y el fundamento del derecho de acceso sería la extensión por Ley de su ámbito de aplicación a la prensa escrita". CALZADILLA, María Cruz Llamazares. Op. Cit. p.207.

<sup>420</sup> Adoración Castro aclara bien esta cuestión: "dos son en este ámbito las posibilidades que existen de hacer extensivo el derecho de acceso a la prensa, una de ellas es la de mantener junto a la prensa privada, prensa dependiente del Estado, reservando para este último supuesto el derecho de acceso. Otra posibilidad es, en el caso de que se opte por un sistema de prensa privatizada, mantener un sistema de subvenciones estatales directas o indirectas con el que se conseguiría, por de pronto, contribuir al establecimiento del pluralismo externo...Ninguna de las posibilidades de facilitar el acceso existen en el Derecho español, privatizada de una lado la prensa y de otro eliminadas las ayudas estatales a las empresas

El derecho de acceso en los Estados Unidos radica su existencia en la preservación del pluralismo, pudiendo ejercerlo, inclusive, en los medios impresos. De forma sustancialmente diferente, los países europeos generalmente restringen el ejercicio de este derecho a los medios radiotelevisivos, dada la conocida carencia de prensa pública escrita. No obstante, no existen obstáculos jurídicos para que también lo ejerza en la prensa privada, siempre que se remuneren adecuadamente los espacios que se pongan a disposición.<sup>421</sup>.

En esta línea de razonamiento, es perfectamente posible el ejercicio del derecho de acceso en la prensa privada española, bien por fuerza del propio Texto Constitucional, bien por la necesidad de pluralizar los mensajes en el mercado de ideas<sup>422</sup>.

---

periodísticas, solo queda una posibilidad: extender, a través de una ley, su ejercicio al ámbito de la prensa, cuando en la zona de influencia del periódico de que se trate no exista pluralismo externo ya que en este caso el derecho de acceso contribuiría al pluralismo y, en consecuencia, al enriquecimiento de la opinión pública. En base a estas consideraciones puede exigirse el derecho de acceso a las empresas periodísticas, aunque la extensión debe hacerse a través de una ley". JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 86-87

<sup>421</sup> En este sentido, Antonio Montoro Fraguas informa que la: "presión del acceso en el modelo norteamericano indica que su práctica no debe interpretarse primariamente como una consecuencia de la estatalización o concentración de los medios informativos, aunque, lógicamente esa oligopolización abone la existencia del derecho de acceso. La razón primaria es el derecho a la información y la facultad de difundir ideas, hechos y opiniones, con la que engarza a su vez la facultad de recibir ideas, hechos y opiniones, que también forma parte del derecho a la información. En otras palabras: el derecho de acceso ni viene deducido esencialmente del hecho de la gestión concentrada u oligopolizada ni tampoco debe limitarse al campo de la radio y televisión con exclusión de la prensa. Otra cosa diferente es el caso europeo en que las manifestaciones del ejercicio de acceso tengan que variar en razón de la naturaleza (pública o privada) del medio informativo; o que – como es patente – el derecho de acceso se reclame prácticamente en exclusiva en el campo de la radio y televisión: o que la norma jurídica regule y exija en cada ordenamiento con diferente extensión el derecho de acceso. En el caso europeo, el acceso periodístico instrumentado a través de columnas o tribunales libres en los periódicos debería establecerse sin duda según Loidice en los periódicos de propiedad pública, mientras que en los periódicos independientes podía ser la condición para recibir subvenciones estatales". FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 34.

<sup>422</sup> "Por supuesto, tal precepto se refiere especialmente a la radio y televisión públicas, pero también aludía a la prensa escrita englobada en los Medios de Comunicación Social del Estado...

Por otra parte, esa regulación no basta. Si se considera que la prensa escrita es un servicio de interés público, los poderes públicos deben llevar a cabo ciertas prestaciones destinadas a garantizar económicamente esa superveniencia pluralista. Es lógico, por lo tanto, que los

A pesar de que la Ley 29/1984, de 2 de agosto, reguladora de la ayuda estatal a empresas, periodistas y agencias informativas, fue derogada por la Ley 31/1991, Teodoro González Ballesteros nos recuerda que tal ayuda persiste a nivel de las Comunidades Autónomas<sup>423</sup>. Independientemente de que exista regulación específica, nada obsta para que el Estado utilice las normas contenidas en el régimen jurídico tributario, administrativo y financiero vigentes para fines de contratación de espacios en los medios impresos, materializando, así, el derecho de acceso de los grupos sociales. Dado que los medios escritos obedecen las reglas de una empresa común, lo importante es que se les remunere por los espacios que conceden a semejanza de lo que ocurre con la venta de espacios dedicados normalmente a la publicidad.

#### **4.1.2.2.2. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE RADIOTELEVISIÓN<sup>424</sup>.**

##### **4.1.2.2.2.1. CONSIDERACIONES INICIALES.**

La similitud existente entre sus orígenes históricos y sus regímenes jurídicos justifica el análisis conjunto de la radio y de la televisión en este único tópico, como forma de optimizar nuestros trabajos y conclusiones.

---

Estados democráticos ayuden a la prensa, a través de medidas directas (como las subvenciones por difusión o la ayuda en el coste de papel-prensa), y/o indirectas (tributarias, crediticias, de franqueos, de renovación de tecnología u otras)". ESTEBAN, Jorge de, GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J. Op. Cit. p. 178 y 180.

<sup>423</sup> BALLESTEROS, Teodoro González. *El Régimen de la Prensa en España (notas para una aproximación jurídica)*. En: DEL MORAL, Antonio Torres (director). *Libertades Informativas*. Madrid: Colex, 2009, p. 695.

<sup>424</sup> En esta investigación, hemos considerado como medios radiotelevisivos solamente aquellos que prestan servicios de radio o de televisión mediante la emisión de señales por radiofrecuencias, por cable o por satélite, excluyéndose la comunicación audiovisual por internet que hemos tratado de forma específica, como un medio de comunicación distinto de los primeros.

Antes de dirigirse a la actividad comercial, la radio sirvió inicialmente a propósitos militares, especialmente con motivo de su aparición durante el Primer Conflicto Mundial, en el que las fuerzas armadas la utilizaron tanto para fines operativos como para difundir la propaganda estatal e informar a la sociedad del rumbo de la guerra, arrinconando progresivamente al telégrafo y al teléfono que eran sus antecedentes técnicos<sup>425</sup>.

De hecho, no es coincidencia que la primera estación de radio comercial iniciase sus emisiones dos años después del final de la Primera Guerra Mundial<sup>426</sup>, momento en el que las fuerzas militares se reorganizaban, especialmente Alemania, para un nuevo conflicto mundial que ocurrió diecinueve años después. Así, el uso militar de esta nueva tecnología de la información era una cuestión de necesidad y de estrategia. Recuérdese que, desde su inicio, la radio llamó la atención de diversos estudiosos que se ocuparon de analizar sus impactos en la sociedad. En esta dirección, Itiel de Sola<sup>427</sup> nos informa que tres filosofías despuntaron en su nacimiento:

---

<sup>425</sup> Apoyándose en De Fleur, María Trinidad Bretones nos informa que la: "radio, así como todos sus antecedentes como medios técnicos de comunicación -el telégrafo, el telégrafo inalámbrico, el radioteléfono-, tienen un papel primordial como transmisores de información militar especialmente durante la primera, pero también la segunda, guerra mundial. Entre los centros militares aliados y frente a los centros militares enemigos sirve de instrumento de distribución de información de defensa - disuasora, propagandística o falsa -. Y es, también, instrumento de distribución de información para la sociedad en la que operan estas instituciones militares: con la radio los gobiernos en guerra alertaban, tranquilizaban y movilizaban a la sociedad. Son las necesidades bélicas y las instituciones de la guerra las que creaban y promovían los nuevos inventos técnicos para la comunicación y los que, desde aquéllas y con éstos, promovieron y asentaron el uso de la radio. Lo que ha venido después de este origen militar de la radio lo ha impuesto el interés comercial, traducido en publicidad, de las empresas para distribuir sus productos. La radio es distracción, a través del entretenimiento o de la información, que anuncia la venta de productos de cualquier tipo de empresa de la sociedad actual". BRETONES, María Trinidad. Op. Cit. p.20.

<sup>426</sup> "Estos procesos de cambio urbano, que se iniciaron a principio del siglo, florecieron en la década de los años veinte, con el inicio de la radioemisión. La primera estación de radio comercial con todas las de la ley, la KDKA, de Pittsburgh, se inauguró en 1920. La BBC se estableció en 1922. Hacía 1923, dos estaciones transmitían en París, desde la Torre Eiffel.". POOL, Itiel de Sola. *Discursos y sonidos de largo alcance*. En: WILLIAMS, Raymond (editor). Op. Cit. p. 86-87.

<sup>427</sup> *Ibíd.*

“la que da a la gente lo que quiere, la que da a la gente lo que el locutor radiofónico quiere emitir y la que da a la gente lo que las autoridades piensan que es bueno para ellos. Cada una de estas tres teorías surgió de un modo casi prototipo en diferentes países en las dos primeras décadas de la radiodifusión. En los Estados Unidos, la radio comercial buscaba conseguir para el anunciante la mayor audiencia posible dando a la audiencia lo que quería. En Gran Bretaña, la reithiana BBC reunió a un notable grupo de hombres de talento y les dio la libertad casi sin precedentes de ser creativos según sus propios criterios, sin la presión de los políticos o de la audiencia. En los sistemas totalitarios como la URSS y la Alemania, la radio se utilizaba como instrumento de adoctrinamiento para movilizar al público según lo que las autoridades pensaban que era correcto”.

Tal relato demuestra que, excepto en los Estados Unidos, que se encaminaron desde el inicio a un sistema privado, la radio siempre ha sido objeto de interés por parte del Estado. Por eso, la mayoría de los países europeos ha optado por desarrollar un régimen jurídico público para los MCM radiofónicos, debido especialmente al desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>428</sup>.

La televisión, por su parte, se mostró realmente efectiva a partir dos años cuarenta del siglo XX, aprovechando las condiciones sociales existentes, especialmente, aquellas originadas por los MCM que le precedieron. De hecho, la radio ya tenía sedimentado varios comportamientos en el seno de la sociedad, como por ejemplo, el consumo de propaganda, el recibimiento de

---

<sup>428</sup> Itiel de Sola nuevamente arroja una luz sobre esta cuestión: “Al discutir la transmisión por radio en América ni siquiera mencionamos la opción de la propiedad pública, ya que era una idea con muy poco electorado. A finales de la Primera Guerra Mundial, la armada de los Estados Unidos lo propuso pero el Congreso lo rechazó inmediatamente...En Europa la situación era totalmente distinta. Dos fuerzas convergentes aunque contradictorias hacían que parecía natural que la radio fuera una función del gobierno. Estas dos fuerzas eran, por un lado el conservadurismo de las oficinas de correos, y por otro el crecimiento de la socialdemocracia.”. *Ibíd*, p. 101-102.

noticias y de entretenimiento a través de programas diarios, etc.; a su vez, el cine ejercía una fuerte atracción a través de sistema de proyección<sup>429</sup>.

Efectivamente, la televisión trajo la comodidad a los hogares, de tal modo que conseguimos entretenernos, informarnos y formar nuestras convicciones simplemente apretando un botón. Si la radio ya moldeaba mentes y comportamientos, la televisión multiplicó tal poder a niveles inimaginables, en virtud de agregar la imagen en movimiento al sonido. Su poder, como instrumento de formación del ser humano y de la sociedad, era indiscutible, además de la evidente probabilidad de obtención de lucro. Así, de nuevo el sector privado y el Estado rápidamente se interesaron por la propiedad de este medio, prolongando el embate entre la escuela mercantil y la escuela crítica<sup>430</sup> que ya estaba siendo trabado respecto a la radio.

El análisis del régimen jurídico de los medios radiotelevisivos impone necesariamente un acercamiento al estudio del control democrático que el Estado ejerce sobre ellos. De hecho, son los que más han sido regulados

---

<sup>429</sup> María Trinidad Bretones resume bien este acontecimiento: "La televisión es hoy el MCM por excelencia pero le debe a la prensa, y especialmente a la radio y al cine, los hábitos sociales que estos medios ya habían sedimentado y que la televisión va a capitalizar:

- la sociedad estaba acostumbrada al consumo de anuncios, a la imposición de la publicidad que acompañaba al hecho de leer el periódico o escuchar la radio;
- la sociedad tenía incorporado el gusto por el cine como forma de entretenimiento, y la televisión venía a facilitárselo en los propios hogares;
- la sociedad se había acostumbrado a "estar atenta y al día" de lo que acontecía en su ambiente social -más o menos inmediato-; antes de la televisión eran la prensa y la radio las que satisfacían esta necesidad y la habían convertido en un hábito continuo y rutinario;
- la sociedad, con el cine y la fotografía -que acompañaba al texto escrito de la prensa, sabía ya de la elocuencia y el poder de la imagen: estaba predispuesta a obtener -con la televisión- más -y más próximo- de lo mismo". BRETONES, María Trinidad. Op. Cit. p. 23.

<sup>430</sup> "La escuela mercantil sugiere que la radio y la televisión y lo que resulta de ellas constituyen una mercancía y, por esa razón, se encuentran sujetas a las leyes de la oferta y la demanda. Por el contrario, la escuela crítica establece que la televisión es un servicio social trascendente que tiene una carga importante de responsabilidad social, que no puede ofrecer una postura aséptica. El principio aquí es básico: a mayores posibilidades de acceso a un medio de comunicación mayores grados de responsabilidad con la sociedad que hace posible esa circunstancia.". VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de la Información*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 331.

históricamente por los Poderes Públicos. Por ello, es imprescindible situar la actividad regulatoria para abordarlos de una forma más rigurosa.

#### **4.1.2.2.2. CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA RADIO Y TELEVISIÓN.**

Realmente siempre ha habido serios cuestionamientos sobre los argumentos que reconocían la existencia del interés público en el servicio de radiotelevisión. Jordi Conde<sup>432</sup> enumera cinco motivos para la regulación de este sector: “la escasez del espectro radioeléctrico, la viabilidad económica de la actividad, la función cultural del medio televisivo, la función política de la televisión y finalmente, la función jurídica de la misma.”. La propia subsistencia del sistema norteamericano pone en jaque la obligatoriedad del régimen público.

Obviamente que por detrás de esta discusión siempre estará el empresariado queriendo apoderarse de un pedazo cada vez más grandes del sector destinado al Estado<sup>433</sup>, desde que exista alguna posibilidad de obtener beneficios. Por lo tanto, se percibe que el mantenimiento del modelo público de

---

<sup>432</sup> CONDE, Jordi. *La regulación de los medios audiovisuales. Criterios técnicos y decisiones políticas. La posición de los diversos poderes territoriales*. En: MAS, Joaquín Tornos (Coord.). Op. Cit. p. 94.

<sup>433</sup> Francisco Freijedo cita los motivos alegados inicialmente a favor del monopolio estatal de la radiotelevisión, resaltando al final que el contexto es justamente este conflicto de intereses: “Las primeras razones del monopolio público de la radiotelevisión se plantean precisamente en clave liberal y como contestación a las objeciones lanzadas desde el liberalismo económico. El Estado se reserva el espacio radioeléctrico por razones de propiedad y ésta se justifica por la defensa nacional (interés general)...A esa razón fundada en la propiedad pública se unen otras dos basadas en el mercado económico: las radiofrecuencias son limitadas y el coste de las instalaciones muy elevado. En consecuencia, la liberalización de radio y de la televisión produciría un oligopolio natural privado; no habría, pues, mercado. Todavía no se habla de pluralismo y, en realidad, lo que de verdad se está protegiendo no es la más amplia libertad de expresión e información, sino un poderoso instrumento de poder que los gobiernos no quieren dejar en manos privadas y que cuando lo hacen, como en caso de la radio, es a través de un sistema concesional que le atribuye al Estado amplias facultades de control sobre los concesionarios de las emisoras. El gobierno piensa en el control de la información; los empresarios, en una arma de presión al Gobierno y en la ‘tarta de la publicidad’.”. FREIJEDO, Francisco J. Bastida. Op. Cit. p. 73.



radiotelevisión está unido mucho más al deber estatal de mantener el pluralismo que a un consenso doctrinario filosófico, principalmente hoy en día, cuando la difusión por cable y satélite han sepultado, de una vez por todas, los argumentos de la propiedad pública y la escasez del espectro electromagnético<sup>434</sup>.

Este control democrático consiste en la actividad regulatoria que el Estado tiene que desarrollar y que, como preceptúa las Constituciones democráticas, se puede limitar el ejercicio de las libertades informativas que interactúan en el seno de la sociedad<sup>435</sup>. Así, controlar los MCM es sinónimo de legislar<sup>436</sup>, interpretar y aplicar normas restrictivas de derechos, que incluye la aplicación de sanciones por infracciones cometidas, con la nítida intención de preservar el pluralismo ideológico e informativo y fomentar el enriquecimiento de la opinión pública.

---

<sup>434</sup> Ibíd. p. 74.

<sup>435</sup> Según José Antonio Rodríguez, el control democrático de los medios de comunicación es “un conjunto de potestades ejercidas por los poderes públicos o por los propios medios (autocontrol) que determinan tanto las condiciones en que debe desarrollarse la actividad de éstos (control previo), según parámetros y principios constitucionales, como la verificación o comprobación por parte de aquéllos (poderes públicos y propios medios) de que la actuación de los medios de comunicación se desenvuelve conforme a los referidos parámetros y principios constitucionales (control a posteriori) con el fin de garantizar los derechos y libertades fundamentales imbricados en el derecho de libertad de conciencia.”. GARCÍA, José Antonio Rodríguez. *El control de los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson, 1998, p. 29-30.

<sup>436</sup> Una vez más Joaquín Tornos Mas nos aclara que el: “concepto de regulación aparece con fuerza en el campo del Derecho público vinculado al proceso de liberalización de la economía. Proceso por el que entendemos la apertura de sectores de actividad económica antes reservados al sector público (reserva jurídica, que podía ir o no acompañada de la reserva de gestión) a la libre iniciativa económica.

Esta apertura del mercado exige, por un lado, separar la actividad de establecer las reglas de funcionamiento de este mercado de la actividad consistente en actuar dentro del mismo como sujeto económico. Se recurre así al concepto de regulación para referirse a algo diverso del ejercicio de la libre iniciativa económica.”. MAS, Joaquín Tornos. *La actividad de regulación*. En: MAS, Joaquín Tornos (coord.). *Autoridades de Regulación de lo Audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 53.

La STC 12/1982 (FJ 4º y 6º) del Tribunal Constitucional español<sup>437</sup> deja claro que tanto la caracterización del servicio audiovisual como público, como su forma de gestión son facultades del legislador otorgadas por la Constitución Española con el fin de preservar una sociedad plural:

“4. El art. 1.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, consagra el principio de que la radiodifusión y la radiotelevisión son «servicios públicos esenciales» cuya titularidad corresponde al Estado. La consideración de la televisión como un servicio público esencial, la fundamenta el legislador en la concepción que al respecto mantiene y que manifiesta paladinamente en el preámbulo de dicha Ley. Se dice allí que tanto la televisión como la radiodifusión son un vehículo esencial de información y de participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones y de medio de contribución para que la libertad y la igualdad sean efectivas. Todo ello permite afirmar que la configuración de la televisión como servicio público, aunque no sea una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico-político, se encuentra dentro de los poderes del legislador...

6...Por ello, teniendo presente que el pluralismo político se encuentra erigido en uno de los valores fundamentales del Estado de Derecho que la Constitución crea y organiza, podemos decir que para que los medios de comunicación se produzcan dentro del orden constitucional, tienen ellos mismos que preservar el pluralismo.”

Como bien resalta la STC anterior, la opción política por la regulación de los servicios de la radiotelevisión debe estribarse en el interés público de mantener la diversidad ideológica e informativa que el libre mercado de ideas históricamente no ha resguardado en su integridad, dada la tendencia capitalista de concentración de empresas y de no divulgar mensajes que estén en contra de los propios intereses de los MCM. Jerome A. Barron<sup>438</sup> expone

---

<sup>437</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/54>. Consultado en: 07.04.2015.

<sup>438</sup>“There is an anomaly in our constitutional law. While we protect expression once it has come to the fore, our law is indifferent to creating opportunities for expression. Our constitutional theory is in the grip of a romantic conception of free expression, a belief that the “marketplace of ideas” is freely accessible. But if ever there were a self-operating marketplace, it has long ceased to exist. The mass media’s development of an antipathy to ideas requires legal intervention if novel and unpopular ideas are to be assured a forum-unorthodox points of view

claramente esta dificultad presente en el modelo liberal adoptado en los Estados Unidos:

“Hay una anomalía en nuestro derecho constitucional. Mientras que protegemos los mensajes ya difundidos, nuestra ley es indiferente a la creación de oportunidades para el ejercicio de la libertad de expresión. Nuestra teoría constitucional está en las garras de una concepción romántica de la libertad de expresión, la creencia de que el "mercado de ideas" es de libre acceso. Pero si alguna vez hubo un mercado auto-operativo, hace mucho tiempo que ha dejado de existir. El desarrollo de una antipatía por las ideas, de parte de los medios de comunicación, requiere una intervención legal para garantizar un foro no ortodoxo de puntos de vista si las nuevas e impopulares ideas, que no pueden acceder a los medios radiotelevisos e impresos por una cuestión de derecho, están en peores condiciones para competir con aquellas transmitidas por una cuestión de simpatía.”.

Se destaca que la posición del Tribunal Constitucional continúa siendo válida incluso frente a los recientes cambios en la legislación audiovisual española, que substituyó el concepto de “servicio público esencial” por el de “servicio de interés general”, porque aún persiste la necesidad de preservar un ambiente propicio para florecimiento del pluralismo social, valor este que acogen expresamente la Carta Magna y la General de la Comunicación Audiovisual españolas (Ley 7/2010, de 31 de marzo)<sup>439</sup>.

---

which have no claim on broadcast time and newspaper space as a matter of right are in poor position to compete with those aired as a matter of grace”. BARRON, Jerome A. *Acces to the press: a new first amendment right*. En: Havard Law Review. Danvers: Harvard Law Review Publishing Association, 1967, v. 80, p.p.1641-1678. ISSN 0017-811X.

<sup>439</sup> Véase: “Artículo 4. El derecho a recibir una comunicación audiovisual plural.

1. Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una pluralidad de medios, tanto públicos, comerciales como comunitarios que reflejen el pluralismo ideológico, político y cultural de la sociedad. Además, todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una diversidad de fuentes y de contenidos y a la existencia de diferentes ámbitos de cobertura, acordes con la organización territorial del Estado. Esta prestación plural debe asegurar una comunicación audiovisual cuya programación incluya distintos géneros y atienda a los diversos intereses de la sociedad, especialmente cuando se realice a través de prestadores de titularidad pública”. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-5292-consolidado.pdf>. Consultado en: 10.09.2015.

De este modo, se desprende que la necesidad de preservar el pluralismo ideológico e informativo ante un mercado de ideas deficitario es lo que justifica el régimen público de la radiotelevisión<sup>440</sup>. Este pluralismo ha de ser pensado tanto de forma global, como en relación a la actuación de cada vehículo de comunicación existente.

Por otro lado, no se puede negar que el neoliberalismo, iniciado a partir de los años ochenta del siglo XX, impulsó una profunda revisión en esta relación de fuerzas entre lo Público y lo Privado también en el ámbito de la comunicación social. Lógicamente, el modelo de gestión de los MCM de radiotelevisión sufrió, a su vez, considerables alteraciones en varios países, pasando, generalmente, de un monopolio público a un régimen mixto que implica gestores estatales y particulares.

En otras palabras, en la actual coyuntura el sistema mixto parece lo más adecuado, considerando que no se puede prescindir de los recursos que la iniciativa privada aporta al servicio de comunicación social, potenciando el surgimiento de MCM y el pluralismo externo. Al mismo tiempo, preservar el pluralismo y los valores democráticos exige que el Estado mantenga el control democrático de tan importante actividad, por más que tenga actualmente la naturaleza de servicio de interés general<sup>441</sup>.

---

<sup>440</sup> “La insuficiencia del mercado para garantizar la prestación de un servicio de interés general, con contenido económico, es lo que justificará el recurso a la construcción jurídica del servicio público”. MAS, Joaquín Tornos. *El control de contenidos*. En: MAS, Joaquín Tornos (coord.). *Autoridades de Regulación de lo Audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 37.

<sup>441</sup> Joaquín Tornos Mas resalta que en: “este nuevo escenario la preocupación del Derecho se centrará en garantizar el pluralismo a través de la garantía del libre acceso al sector. La libertad de información la garantiza un mercado que se ha abierto para la actividad televisiva. Como consecuencia el objetivo es conseguir que el mercado actúe sin interferencias que los desvirtúen, para lo cual se debe regular lo concerniente a la titularidad de las redes y el acceso a las mismas. Las reglas relativas a la defensa del mercado y las instituciones necesarias para conseguir una aplicación efectiva de las mismas, esto es, con conocimiento del sector y con capacidad de actuación rápida, pasan a un primer plano. El mercado televisivo o de lo audiovisual es el valor a proteger, pues a través suyo se defienden intereses generales como el pluralismo y la modernización del sector”. *Ibíd.* p. 47.

Precisamente el Estado no puede renunciar a este control democrático, estableciendo reglas claras de funcionamiento del mercado audiovisual, especialmente cuando concede al particular la gestión de una radio o televisión. La regulación del Poder Público impondrá algunas obligaciones al empresariado con la finalidad de preservar el pluralismo, y eso incluye, como uno de sus instrumentos, el derecho de acceso de los grupos sociales<sup>442</sup>.

En realidad, hay diversos mecanismos para regular el mercado audiovisual, por ejemplo, las medidas contra la concentración de empresas informativas, la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación<sup>443</sup>, etc. En esta línea, el ejercicio del derecho de acceso constituye una de las herramientas menos incisivas en la regulación de los MCM<sup>444</sup>, teniendo en cuenta que mitiga la

---

<sup>442</sup> Francisco Freijedo explica que tales obligaciones: “han de tener como única razón y como única finalidad de su existencia el garantizar el pluralismo. El titular de un consorcio de comunicación no puede esgrimir la liberalización del sector audiovisual en nombre de las libertades informativas y del pluralismo democrático y, una vez en posesión de la licencia, aferrarse al derecho económico de optimización empresarial del medio para eludir y rechazar las obligaciones de servicio público dirigidas a propiciar un pluralismo informativo y cultural. Entre las obligaciones de servicio público de las radiotelevisiones privadas podrían mencionarse, además de las relativas al acceso a sus emisiones de grupos sociales o políticos significativos...”. FREIJEDO, Francisco J. Bastida. Op. Cit. p. 83-84.

<sup>443</sup> Véase el artículo 9 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, a saber: “Artículo 9. El derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales

1. Cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación.

La autoridad, si lo considera oportuno, dictará recomendaciones para un mejor cumplimiento de la normativa vigente.

2. Cuando la autoridad audiovisual competente aprecie que se ha emitido un contenido aparentemente ilícito dará audiencia al prestador del servicio implicado y, en su caso, a la persona que solicitó la intervención de la autoridad.

La autoridad audiovisual competente podrá alcanzar acuerdos con el prestador de servicios para modificar el contenido audiovisual o, en su caso, poner fin a la emisión del contenido ilícito. El efectivo cumplimiento del acuerdo por parte del prestador pondrá fin a los procedimientos sancionadores que se hubiesen iniciado en relación con el contenido audiovisual objeto del acuerdo cuando se tratare de hechos que pudieran ser constitutivos de infracción leve. La reincidencia por un comportamiento análogo en un plazo de noventa días tendrá la consideración de infracción grave.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en: 16.08.2015.

<sup>444</sup> “Dentro del ejercicio del derecho de acceso por parte de los grupos sociales se ha de encontrar la facultad de poder establecer un control de los medios de comunicación, bien de forma directa por los grupos sociales bien de forma indirecta a través de sus representantes parlamentarios.”. ROSSELL, Jaime. Op. Cit. p. 69.

libertad de expresión en sentido amplio y la de empresa en las emisoras radiotelevisas con el único fin de preservar el pluralismo interno. En la búsqueda de la formación de la opinión pública libre, José Antonio Rodríguez cita “el control de respeto y ejercicio del derecho de acceso a los medios de comunicación” como una de las actividades regulatorias “por razón de los valores y fines defendidos”<sup>445</sup>. No es casualidad que la Constitución de España trata el control parlamentario<sup>446</sup> y el derecho de acceso en el mismo apartado (art. 20.3), subordinándolos al respecto del pluralismo social<sup>447</sup>. En esta línea, Italia mantiene una “Subcomisión Permanente de Acceso” que es sometida a la “Comisión Parlamentaria para la orientación y supervisión de los servicios de radiotelevisión”<sup>448</sup>.

Por otro lado, en 1987 la Unión Europea adoptó un Libro Verde con el objetivo de establecer una política común en el sector de las telecomunicaciones, que desencadenó modificaciones sustanciales en los ordenamientos jurídicos de los países miembros, permitiendo así una creciente apertura a la iniciativa privada<sup>449</sup>.

---

<sup>445</sup> GARCÍA, José Antonio Rodríguez. Op. Cit. p. 29.

<sup>446</sup> Sobre el control parlamentario, Antonio Magdaleno advierte que la legislación prevé dos tipos: “el control parlamentario directo, que se ejerce a través de la Comisión del Congreso de los Diputados de control de RTVE, y el control parlamentario indirecto, que se realiza a través del Consejo de Administración de RTVE.”. ALEGRÍA, Antonio Magdaleno. *El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos en el estado social y democrático de derecho*. Revista “Teoría y Realidad Constitucional”. México: Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2006, v.2, nº 18, p. 213. ISSN 1139-5583.

<sup>447</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. Consultado en: 17.08.2015.

<sup>448</sup> Disponible en: [http://www.parlamento.it/554?shadow\\_organo=406116](http://www.parlamento.it/554?shadow_organo=406116). Consultado en: 18.06.2015.

<sup>449</sup> “El documento preconiza la abolición de los monopolios nacionales y esboza una problemática de las redes de información como elemento de construcción del mercado único. En el transcurso de la siguiente década, no menos de tres directivas jalonarán la vía hacia la liberalización, la plena competencia y el servicio universal”. MATTELART, Armand (trad.). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 2002, p.123.

En este nuevo ambiente, el servicio público esencial<sup>450</sup> de radiotelevisión pasó a caracterizarse como un servicio de interés general, persistiendo, no obstante, la necesidad de regular este mercado para preservar el pluralismo interno y externo, estimulándose, inclusive, la institución de Órganos Reguladores independientes y autónomos para ejercer el control de la actividad audiovisual<sup>451</sup>.

Pues bien, cuanto más el Estado abre sus actividades al sector privado, mayor es la necesidad de intensificar su actividad regulatoria con la imposición de obligaciones de servicios públicos que deben obedecer los particulares.

España es un buen ejemplo de esta apertura. El régimen franquista dejó un gran y complejo sistema de comunicación social cimentado en el monopolio

---

<sup>450</sup> “La actividad prestacional desarrollada por los medios de comunicación se puede configurar como servicio público esencial; especialmente en relación a los medios audiovisuales. Consideremos que la técnica jurídico-administrativa denominada servicio público implica tanto una mejor consecución de protección y garantía del pluralismo de la sociedad como de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas...El establecimiento como servicio público de los medios de comunicación supone la legitimación jurídica para poder ejercer un control; en primer lugar, sobre la ordenación técnica de dichos medios y, en segundo lugar, sobre el derecho de acceso concebido éste como la protección de los grupos que carecen de recursos suficientes para establecer sus propios medios; es decir, será un mecanismo para el plural desarrollo de la sociedad (consecuencia lógica de estar al servicio del principio del pluralismo) y para garantizar la libre formación de la opinión pública. Por este motivo, consideramos que dentro del contenido del control de los medios de comunicación estarán, entre otros, estos dos planos descritos: ordenación técnica y derecho de acceso”. GARCÍA, José Antonio Rodríguez. Op. Cit. p. 11 y 13.

<sup>451</sup> Rosario de Mateo Pérez observa que en: “este marco, los gobiernos europeos y las instituciones europeas plantean una revisión del servicio público y más concretamente, de la prestación del servicio público. Esto es, se siguen reconociendo actividades de interés general, pero se abren opciones para la gestión privada, rompiendo el monopolio del Estado en la prestación de dichos servicios. El Estado mantiene competencias en el establecimiento de normas que definan el interés general, las características de los servicios, obligaciones y/o limitaciones en relación a los precios u otras condiciones de la prestación, pero abre la puerta a la gestión privada, ya sea a través de la privatización de las empresas y entes públicos que los prestaban, como a través de la competencia entre estas entidades públicas y las empresas privadas. En la misma línea, se crean también autoridades de regulación y/o vigilancia de mercados específicos que afecten al servicio público (por ejemplo, telecomunicaciones, energía, transportes) y se establecen mecanismos para facilitar financiación pública a las empresas, públicas y privadas, que presten el servicio público en los términos establecidos por el Estado.”. PÉREZ, Rosario de Mateo, SAURA, Laura Bérges. *Los retos de las televisiones públicas: Financiación, servicio público y libre mercado*. Servilla: Comunicación Social, ediciones y publicaciones, 2009, p. 18-19.

estatal<sup>452</sup> que sufrió cambios con la promulgación de la Constitución de 1978 al adoptar un modelo más liberal, aunque sin dispensar el régimen público en el sector radiotelevisivo, lo que fue consolidado por la Ley 4/1980, de 10 de enero. Un gran cambio se produjo en 1988, cuando la ley 10/1988, de 3 de mayo (Ley de Televisión Privada) permitió la gestión indirecta privada de tales medios, que se concretó inicialmente con la concesión de tres canales privados de ámbito nacional, terminando este ciclo por las leyes 7/2010, de 31 de marzo (Ley General de la Comunicación Audiovisual) y 6/2012 de 1 de agosto (de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos) que mantuvieron el modelo público de gestión compartida, cada vez más, por la iniciativa privada, inclusive con la posibilidad de utilizar acuerdos público-privados en el ámbito de las Comunidades Autónomas<sup>453</sup>.

De la simple lectura del preámbulo y de los artículos de estas leyes<sup>454</sup> se desprende que esta apertura al empresariado cambió la naturaleza del servicio

---

<sup>452</sup> “La democracia española heredó régimen político franquista, entre otras cosas, una vasta y compleja red de medios de comunicación social, dependiente o vinculada a instituciones estatales. Durante la transición política se inició el desmantelamiento de esa red, que se saldó con la liquidación de la prensa escrita y la conservación de los medios de naturaleza radiotelevisiva.

La Constitución de 1978 asumió este legado residual, conjugando el principio liberal, que proclama la independencia de los medios de comunicación de cualquier instancia de poder político, con el carácter estratégico del sector radiotelevisivo y su consiguiente condición de servicio público.”. SABAU, José Ramón Polo. Op. Cit. p. 9.

<sup>453</sup> CALLEJON, Francisco balaguer. *Manual de Derecho Constitucional (II)*. Madrid: Tecnos, 2013, p. 220-222.

<sup>454</sup> Según el preámbulo de la ley 10/1988, de 3 de mayo: “La naturaleza de servicio público de la televisión, su importancia y el número limitado de las concesiones conlleva que la Ley introduzca un conjunto de normas relativo a las Sociedades privadas que han de gestionar dicho servicio, con el objeto de asegurar la solvencia y la transparencia financiera de tales Sociedades así como un ensanchamiento o ampliación del pluralismo informativo a través de su estructura interna.

Uno de los objetivos de la Ley es que, en efecto, la televisión privada sirva para ensanchar las posibilidades del pluralismo informativo en España. De ahí que la Ley se haya inspirado para cumplir tal objetivo en las normas que los ordenamientos jurídicos de otros sistemas democráticos suelen prever para evitar las situaciones contrarias a la libre competencia o que puedan implicar la existencia de oligopolios o el abuso de una posición dominante”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-11073>. Consultado en: 12.03.2015.

“Se hace necesario por tanto, regular, ordenar con visión de medio y largo plazo, con criterios que despejen incertidumbres y den seguridad a las empresas y con la intención de proteger al



de radiotelevisión de “público esencial”<sup>455</sup> para de “interés general”<sup>456</sup>. Tal cambio justifica aún más el mantenimiento de la regulación estatal justamente para que el pluralismo sea una realidad<sup>457</sup>, incluso aunque la gestión haya sido delegada de forma progresiva en los agentes económicos particulares. Artemi Rallo Lombarte<sup>458</sup> realizó un excelente estudio sobre el Consejo Superior del

---

ciudadano de posiciones dominantes de opinión o de restricción de acceso a contenidos universales de gran interés o valor.

Así lo han entendido los países más avanzados y la propia Unión Europea que a través de Directivas ha establecido y perfecciona periódicamente normas que configuran un régimen básico común que garantice el pluralismo y los derechos de los consumidores.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en: 12.03.2015.

“La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en su artículo 40, define el servicio público de comunicación audiovisual como un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo, los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual deben atender a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.

En particular, el apartado Tres de este artículo establece que el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con objeto de emitir en abierto canales generalistas o temáticos.

La situación económica y la necesidad por parte del conjunto de las Administraciones Públicas de acometer actuaciones que faciliten la consolidación presupuestaria y el saneamiento de las cuentas públicas, aconseja dotar a las Comunidades Autónomas de mayor flexibilidad en la prestación de su servicio de comunicación audiovisual.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10385>. Consultado en: 12.03.2015.

<sup>455</sup> “La radiodifusión y la televisión, configuradas como servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado, se concibe como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer” (la negrita es propia). Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en: 21.06.2015.

<sup>456</sup> “Artículo 10. La libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual...

3. La libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual se ejercerá de acuerdo a las obligaciones que como servicio de interés general son inherentes a la comunicación audiovisual y a lo previsto en la normativa en materia audiovisual” (la negrita es propia). Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en: 21.06.2015.

<sup>457</sup> “La entrada de España en las Comunidades Europeas y la consecuente evolución del régimen de explotación de los medios audiovisuales hacia su liberalización han motivado, sin Duda, que la regulación de los contenidos haya adquirido una mayor relevancia y una substantividad propia dirigida a garantizar de modo expreso una adecuada provisión de contenidos por los medios audiovisuales, tanto en lo cuantitativo (horas de emisión; porcentajes de oferta reservada a operadores independientes) como en lo cualitativo (protección de menores, pluralismo cultural y político).”. RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila. *La regulación de los contenidos audiovisuales y los derechos del público*. En: LÓPEZ, María Asunción Torres, MORENILLA, José María Souvirón & OLIVA, Manuel Jesús Rozados. *Elementos para el estudio del derecho de la comunicación*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 224.

<sup>458</sup> LOMBARTE, Artemi Rallo. *La garantía del pluralismo informativo en francia. El Conseil Supérieur de L'audiovisuel* [en línea]. En: Revista española de derecho constitucional. Madrid:

Audiovisual francés, demostrando que el giro en dirección a la gestión privada no retiró al Estado su poder de regular e intervenir en este sector:

“El Consejo Constitucional negó, frente a las pretensiones expuestas en su recurso por un grupo de diputados de centroderecha, que la derogación del régimen de monopolio redujera las restricciones posibles de la libertad de comunicación de pensamientos y opiniones, como en materia de prensa escrita, a las justificadas por razones de policía y que, por exceder al objeto normas de éstas, resultaran contrarios a la Constitución el sometimiento obligatorio de los servicios de televisión al régimen de concesión del servicios públicos, la subordinación de las autorizaciones al respecto de las cláusulas de los pliegos de condiciones y la necesidad de autorización para el establecimiento de infraestructuras e instalaciones de comunicación audiovisual de propiedad privada.”

En este sistema mixto, el derecho de acceso crece en importancia, teniendo como objetivo el constituirse en una de las diversas obligaciones de servicio público que debe imponerse al sector privado. En este sentido, cabe recordar que este derecho tiene la virtud de servir como instrumento de pluralización del debate en torno a asuntos de relevancia pública, caracterizándose por las pocas interferencias que provoca en los MCM privados, pues preserva la libertad editorial de estos y su aplicación de forma proporcional no representa un grave perjuicio financiero que hiera la libertad empresarial. Por lo tanto, cuanto mayor sea la gestión privada de los medios radiotelevisivos, mayor la necesidad de concretar el acceso de los grupos sociales significativos.

Por todo lo expuesto, se constata que el régimen público de radio y televisión aún predomina en la gran mayoría de los Estados Sociales y Democráticos de Derechos, con la salvedad de que la gestión de este servicio

está siendo, cada vez más, puesta en manos de la iniciativa privada. En este sentido, podemos finalizar este tópico con las siguientes conclusiones:

1 - El derecho de acceso sigue la directriz general que ya identificamos anteriormente, esto es, debe ser ejercido primordialmente en los medios de radiotelevisión públicos, solo pudiendo ser extendido a los gestores privados en el caso de que el ejercicio en los primeros sea insuficiente para conquistar una opinión pública plural. En esta línea de pensamiento, se desprende que la radiotelevisión de pago por cable y por satélite se encuentra dentro de esta excepcionalidad, dada la naturaleza privada de estos MCM;

2 - El acceso debe recaer prioritariamente sobre las radios y televisiones en abierto, destinadas a difundir mensajes de interés general para la población, y los MCM audiovisuales especializados solo pueden verse afectados de modo excepcional en virtud de la restricción del contenido de sus programaciones que invariablemente reduce su público consumidor;

3 – La opción del acceso a los MCM de ámbito nacional o local depende del tamaño de la población interesada en el asunto público a debatir, siempre en conformidad con el principio de proporcionalidad;

4 – Por más que se trate de un servicio de interés general, este derecho deberá ejercerse sin carga ni para el Estado ni para el grupo social que accede, como contrapartida por la concesión de la licencia para su funcionamiento en la forma de obligaciones por servicio previstas expresamente en el respectivo contrato administrativo. Por tanto, el particular, desde el momento en que recibe su concesión, ya es consciente de esta condición que deberá cumplir

por lo que deberá actuar en consonancia a lo dispuesto por la ley y por el órgano administrativo responsable por su ejecución;

5 - Por ser una obligación de servicio público, el derecho de acceso se centrará más en los medios audiovisuales, debido justamente a la gratuidad del espacio disponible y a la gran audiencia que estos MCM detentan actualmente;

6 – Cuanto mayor sea la participación de la iniciativa privada en la gestión del servicio audiovisual, mayor es la necesidad de regular este sector y, consecuentemente, de ejercer el derecho de acceso, que crece en importancia en virtud de su participación impar en la realización del principio del pluralismo.

#### **4.1.2.2.3. INTERNET.**

Después de décadas de predominio de la televisión tradicional surgen las denominadas Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC)<sup>459</sup> que han sido instrumentalizadas por la globalización y el neoliberalismo. Se sabe que internet, que simboliza esta moderna forma de comunicación social, surgió de un proyecto militar<sup>460</sup>, cuyo fin era garantizar la

---

<sup>459</sup> “Es un conjunto de procesos y productos derivados de las nuevas herramientas (hardware y software), soportes de la información y canales de comunicación relacionados con el almacenamiento, el procesamiento y la transmisión digitalizados.”. Disponible en: <https://sites.google.com/site/competenciachivilcoy/ntic>. Consultado en: 07.04.2015.

<sup>460</sup> “Internet fue creada a finales de los años 60 por el departamento de Defensa de los EE.UU. como una red experimental llamada ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network, Red de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada). Su principal particularidad es que en caso de ser dañado algún punto de ésta, no quedará inactiva, garantizando así la imposibilidad de pérdida de información.

En el año 1971 se crea un software básico de envío y lectura de mensajes, y diez años más tarde se termina de definir el protocolo TCP/IP, que facilitará la comunicación entre los equipos informáticos.

Se puede considerar que el nacimiento de Internet se produjo en el año 1983, cuando ARPANET se separó de la red militar en la cual tuvo su origen. Pero no es hasta 1991, cuando el CERN (Conseil Européen pour la Recherche Nucleaire, Consejo Europeo para la

llegada de un mensaje a su destinatario, incluso cuando un punto del circuito de la información sufría un ataque enemigo.

De hecho, en sustitución de la “teoría de conmutación de circuitos”, internet se basó en la “teoría de la conmutación de paquetes”, en la que el mensaje se fragmenta (los paquetes) y se envía de forma independiente<sup>461</sup>, pudiendo tomar diferentes caminos hasta el destino final. Esto consiguió un sistema de comunicación más estable, una vez que, si un camino se interrumpe, el fragmento de la información podrá reenviarse por otro.

En su libro “Historia de la sociedad de la información”, Armand Mattelart realiza un análisis minucioso de las condiciones histórico-sociales que propiciaron el surgimiento de la sociedad de la información. Además del evidente avance tecnológico, llama la atención el papel destacado que confiere al aspecto geopolítico que evidencia la pugna entre la doctrina del libre flujo de la información llevada a cabo por los Estados Unidos y la teoría nacionalista acogida por la URSS<sup>462</sup>.

---

Investigación Nuclear) de Suiza lanza la WWW (*Word Wide Web*, telaraña mundial) y empieza el espectacular desarrollo experimentado por la red de redes”. ÁVILA, Abel Rodríguez. Iniciación a la red internet. Concepto, funcionamiento, servicios y aplicaciones de internet. 1 ed. Vigo: Ideaspropias Editorial, 2007, p.2.

<sup>461</sup> “Esta teoría (de la conmutación de paquetes) establece un sistema de transmisión de la información basado en la fragmentación de esta información en partes más pequeñas, los paquetes, y el envío posterior de estos paquetes de manera independiente. Esta independencia en el envío de los paquetes hace que el camino que toma cada uno para ir desde el emisor hasta el receptor pueda ser diferente. La teoría de conmutación de paquetes representó un cambio con respecto a los sistemas de comunicación que había hasta aquel momento, que utilizaban la conmutación de circuitos, en la que se establece un circuito o camino fijo entre emisor y receptor por donde circula ordenadamente toda la información”. JOANCOMARTÍ, Jordi Herrera. *Nociones técnicas de internet*. En: POCH, Miguel Peguera (Coord.). *Principios de Derecho de la Sociedad de la Información*. Madrid: Aranzadi, 2010, p.21.

<sup>462</sup> “En El terreno diplomático, desde El final de la Segunda Guerra Mundial, el departamento de Estado se ha esforzado en legitimar entre los organismos de las Naciones Unidas su doctrina del libre flujo de la información (free flow of information), cada vez más identificada con la del librecambio. Una doctrina que opone a la del Kremlin que, apegado a la tesis de la soberanía nacional, interpreta cualquier desbordamiento de las fronteras como <<injerencias>> o <<agresión>> (Schiller, 1976; Mattelart T., 1995)”. MATTELART, Armand (trad.). Op. Cit. p. 64.

Conforme ya hemos destacado, el declive de los Estados Socialistas, aliado a las crisis económicas de la década de los años setenta, permitió que los Estados Unidos pusiesen en marcha ideas neoliberales. Para ello, era de fundamental importancia implementar un libre flujo de información a nivel mundial que fuese capaz de aproximar a los pueblos y a los mercados, reduciendo los tiempos y las distancias. De ahí que Estados Unidos sea el gran protagonista de la “nueva” era de las comunicaciones. Así, las condiciones que propiciaron la aparición de la sociedad de la información y de internet fueron, al principio, sistemáticamente impulsadas por los estadounidenses que estaban ansiosos por que se liberalizasen los mercados y así obtener un capitalismo sin fronteras territoriales, que ni siquiera ve límites en la soberanía de los países.

En este panorama, podemos decir que internet, en pocas palabras, consiste en una red mundial de ordenadores interconectados entre sí que permite la libre circulación de mensajes<sup>463</sup>. Abel Ávila<sup>464</sup> entiende que internet “no es una simple red de ordenadores, sino una gran red, es decir, un conjunto de redes interconectadas a escala mundial con la particularidad de que cada una de ellas es independiente y autónoma”.

Esta interconexión y la capacidad de intercambio de informaciones instantáneas revolucionaron a la humanidad en todos los aspectos, a lo que contribuyó todavía más el proceso de convergencia<sup>465</sup>, percibido por primera vez por el visionario Itiel de Sola<sup>466</sup>:

---

<sup>463</sup> “Internet fue diseñada como una red global y descentralizada (su origen es un proyecto militar y esta estructura de nodos la hacía menos vulnerable a un ataque) de comunicaciones”. REINA, Emilio Guichot (coord.). *Derecho de la Comunicación*. Madrid: Iustel, 2013, p. 213.

<sup>464</sup> ÁVILA, Abel Rodríguez. Op. Cit. p.2.

<sup>465</sup> “Los nuevos sistemas de comunicación son una convergencia de los sistemas de transmisión de información –telecomunicaciones y los sistemas de almacenamiento y procesamiento de información -ordenadores-. Los adelantos técnicos y tecnológicos en estos dos campos, desde los diminutos circuitos electrónicos hasta los satélites<sup>465</sup>”. WILLIAMS,

“Un proceso denominado «convergencia de modos» está difuminando las fronteras entre sistemas de comunicación - incluso entre las formas de comunicación punto a punto tales como el correo, el teléfono, el telégrafo - y los medios de comunicación de masas como la prensa, la radio y la televisión. *Un solo medio físico - ya se trate de cables u ondas electromagnéticas - puede transportar servicios que en el pasado se suministraban por separado. A la inversa, un servicio que en el pasado se suministraba por un medio - radio, prensa o telefonía - ahora se facilita en diferentes soportes físicos. Por ello, la relación uno-a-uno que existía entre el medio y su uso está desapareciendo*”.

Actualmente, un simple Smartphone consigue emitir y recibir mensajes de texto, archivos de sonido e imágenes (estáticas o en movimiento), en donde quiera que el emisor esté durante 24 horas al día. De este modo, el flujo de las comunicaciones se intensifica cada vez más por la convergencia de las nuevas tecnologías<sup>467</sup>. En realidad, a cada minuto, multitud de personas de diferentes partes del mundo nos bombardea con informaciones e ideas.

Esta nueva realidad virtual, sin duda, ha tenido el gran mérito de dar un grado de horizontalidad<sup>468</sup> a las comunicaciones que hasta ese momento eran demasiado verticales y estaban controladas por los MCM tradicionales<sup>469</sup>.

---

Ederyn. *El futuro de los medios de comunicación*. En: WILLIAMS, Raymond (editor). Op. Cit. p.224.

<sup>466</sup> “A process called the “convergence of modes” is blurring the lines between media, even between point-to-point communications, such as the post, telephone, and telegraph, and mass communications, such as the press, radio, and television. A single physical means - be it wires, cables or airwaves - may carry services that in the past were provided in separate ways. Conversely, a service that was provided in the past by any one médium - be it broadcasting, the press, or telephony – can now be provided in several different physical ways”. POOL, Ithiel de Sola. *Technologies of freedom: on free speech in an electronic age*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1983, p. 23. Citando Jenkins, Manuel Castells nos ofrece la traducción arriba del texto de Ithiel. CASTELLS, Manuel (trad.). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza, 2009, p.92.

<sup>467</sup> Hay un libro verde europeo de 1997 sobre la convergencia del sector de telecomunicaciones.

<sup>468</sup> Citado por Delia María Covi Druetta, Alejandro Piscitelli afirma: “Internet fue el primer medio masivo de la historia que permitió una horizontalización de las comunicaciones, una simetría casi perfecta entre producción y recepción, alterando en forma indeleble la ecología de los medios”. DRUETTA, Delia María Covi. *¿Es internet un medio de comunicación?* [en línea]. En:

Esta nueva forma de comunicar se refleja directamente en las relaciones de poder existentes hasta entonces en la sociedad, que estaban basadas en el control vertical del flujo de la información realizado por los MCM tradicionales<sup>470</sup>. Ya hemos apuntado que el derecho de acceso, en la práctica, mitiga el poder del editor de seleccionar él solo el contenido de lo que se divulgará en los MCM. Es precisamente por este poder de decir qué será vehiculado por lo que los grupos sociales significativos marginados se hacen merecedores del derecho de acceso. Siguiendo este mismo razonamiento, cabe por tanto la siguiente pregunta: ¿si internet ha permitido la horizontalidad de la comunicación, existirá entonces la necesidad de usar el derecho de acceso para pluralizar el debate en torno a los asuntos que tengan relevancia pública que circulan en la red de redes? En pocas palabras, ¿cabe el ejercicio de este derecho en el ámbito de internet?

La respuesta parece ser afirmativa. En primer lugar, teniendo en cuenta que estamos hablando del derecho de acceso a los medios de comunicación social, se hace necesario caracterizar internet como un MCM, de lo contrario, la respuesta a la pregunta debería ser negativa. En este sentido, se acentúa que

---

Revista Digital Universitaria. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, v. 7, n.6, p. 3. ISSN: 1067-6079. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.7/num6/art46/int46.htm>. Consultado en: 20.09.2015.

<sup>469</sup> “El fenómeno de Internet pone de manifiesto la paradoja de una máxima concentración y abuso de posición dominante sobre un instrumento que rompe con el mensaje unidimensional de los grandes consorcios de la comunicación y convierte a cada internauta en un emisor de información y en un receptor de la biodiversidad informativa que se genera en el universo virtual”. FREIJEDO, Francisco J. Bastida. *Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales*. En: MAS, Joaquín Tornos (Coord.). Op. Cit. p. 84.

<sup>470</sup> “Poder es algo más que comunicación, y comunicación es algo más que poder. Pero el poder depende del control de la comunicación, al igual que el contrapoder depende de romper dicho control. Y la comunicación de masas, la comunicación que puede llegar a toda la sociedad, se conforma y gestiona mediante relaciones de poder enraizadas en el negocio de los medios de comunicación y en la política del estado. El poder de la comunicación está en el centro de la estructura y la dinámica de la sociedad.”. CASTELLS, Manuel (trad.). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza, 2009, p. 23. “la información ha de poder circular sin trabas. Ahora bien, en la sociedad contemporánea, el juego del poder y del dinero lo impide y <<de todos los factores antihomeostáticos, el control de los medios de comunicación es el más eficaz y el más importante>>”. MATTELART, Armand (trad.). Op. Cit. p. 60.



la doctrina<sup>471</sup> que se resiste a admitir que estamos delante de un nuevo vehículo de comunicación social no puede negar que un mensaje colgado en la red mundial tiene potencialmente la capacidad de alcanzar a un número incontable de personas que están conectadas a nivel global y, por este simple motivo, se concluye que puede ser utilizada como un típico MCM.

Por su parte, Manuel Castells reconoce que internet es un medio de comunicación, no obstante, aclara que hay tres formas de comunicación en la red mundial (interpersonal, comunicación de masas unidireccional e interactiva) que<sup>472</sup>:

“debe distinguirse entre comunicación interpersonal y comunicación social. En el primer caso, los emisores y receptores designados son los sujetos de la comunicación. En el segundo, el contenido de la comunicación se puede difundir al conjunto de la sociedad: es lo que llamamos de comunicación de masas. La comunicación interpersonal es interactiva (el mensaje se envía de uno a otro con bucles de retroalimentación), mientras que la comunicación de masas puede ser interactiva o unidireccional. La comunicación de masas tradicional es unidireccional (el mensaje se envía de uno a muchos, en libros, periódicos, películas, radio y televisión)...No obstante, la comunicación de masas suele ser predominantemente unidireccional. Sin embargo, con la difusión de Internet, ha surgido una nueva forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para enviar mensajes de muchos a muchos, en tiempo real o en un momento concreto, y con la posibilidad de usar la comunicación punto-a-punto, estando el alcance de su difusión en función de las características de la práctica comunicativa perseguida. A esta nueva forma histórica de comunicación la llamo autocomunicación de

---

<sup>471</sup> “Para sustentar su afirmación Dominique Wolton sostiene que Internet no es un medio de comunicación porque no es generalista. Por lo tanto, para él es solo de un medio temático: Un medio de comunicación descansa en tres dimensiones: tecnológica, profesional (oferta, construcción de programas) y comercial (representación del público). En pocas palabras, el medio de comunicación nace de una oferta construida por profesionales, que utiliza un sistema tecnológico para encontrar um público. El primer medio de comunicación, en el sentido moderno del término, es la radio, que aparece justo antes de la guerra de 1914-1918. Internet, sistema de información automatizado interactivo, obtiene su fuerza del hecho de no ser un medio de comunicación: se trata de mensajes en todos los sentidos, enviados por cualquiera, captados por cualquier y organizados por nadie (Wolton, 2000:66).”. DRUETTA, Delia María Covi. Op. Cit. p. 3.

<sup>472</sup> CASTELLS, Manuel (trad.). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza, 2009, p. 87-88.

masas. Es comunicación de masas porque potencialmente puede llegar a una audiencia global.”

Siguiendo el razonamiento de Castells, se pueden sintetizar estas tres formas de comunicación, sin la pretensión de agotar el asunto, de la siguiente forma: de una persona a otra (comunicación interpersonal), de una a muchas personas (comunicación de masas unidireccional) y de muchas personas a muchas personas (comunicación de masas interactiva o autocomunicación de masas)<sup>473</sup>.

Internet permite, por tanto, que cualquier persona pueda escoger de qué manera pretende emitir una información, esto es, un mismo individuo puede, en un momento, enviar un mensaje interpersonal e, instantes después, difundir un contenido dirigido a la población en general de modo unidireccional o participar, como receptor y emisor, de una interactiva autocomunicación de masas<sup>474</sup>. Así, el derecho de acceso en la red mundial debe ser analizado en función de la forma de comunicación utilizada por el emisor del mensaje digital.

En el caso de la comunicación interpersonal, en la que un emisor envía un mensaje a otra persona, queda claro que no cabe el ejercicio del derecho de acceso de grupos sociales, considerando el derecho a la privacidad y a la

---

<sup>473</sup> Delia María Covi también percibe la existencia de tres maneras de comunicarse en internet: “Por el tipo de niveles de comunicación que puede establecer se le considera multinivel (comunicación interpersonal, grupal y masiva)”. DRUETTA, Delia María Covi. Op. Cit. p. 3.

<sup>474</sup> De modo similar, Gustavo Cardoso entiende que la: “comunicación en red es el resultado de combinar las fuerzas históricas que han influido en la globalización de la comunicación, de la mediación en red (por ejemplo, la adopción viral por gran parte de la población mundial de la autocomunicación de masa, de la comunicación interpersonal multimedia y de la comunicación mediada de uno a muchos) en la que las tecnologías de masas interactúan con las tecnologías de comunicación interpersonal y con la posibilidad para elegir entre diferentes grados de interactividad que, a su vez, permitan combinar formas de mayor y menor grado de participación en la esferas privada y pública.”. CARDOSO, Gustavo. *Más allá de Internet y de los medios de comunicación de masas. El nacimiento de la comunicación en red* [en línea]. En: revista “Telos”. Madrid: Fundación Telefónica, 2011, n. 86, p. 14-22. Disponible en: <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=7&rev=68.htm>. Consultado en: 26.03.2015.

intimidad, propio de este tipo de interacción. Al Estado no le compete interferir en este típico derecho de primera dimensión, esfera privada individual, lejos del alcance de la intervención gubernamental que se produce en la defensa de derechos colectivos. Así, los contenidos de carácter personal, tales como los correos electrónicos, sms, WhatsApp, etc., están fuera del ámbito de aplicación del acceso.

En relación a la denominada autocomunicación de masas, en la que una persona puede desencadenar un intercambio interactivo entre muchas personas, teniendo en cuenta que cada receptor puede reenviar el contenido recibido a otras personas o grupos de personas, o incluso devolverlo al emisor, y así sucesivamente, difícilmente habrá espacio para hablar de acceso de grupos significativos. De hecho, considerando que los destinatarios siempre podrán emitir mensajes contrarios a los recibidos, devolviéndolos a sus emisores o reenviándolos a otros, se observa que este procedimiento ya tiene la virtud de obtener la diversidad ideológica que caracteriza el pluralismo, haciendo, así, innecesaria la intervención estatal a través del derecho de acceso. En otras palabras, como la comunicación es horizontal, la dialéctica del mensaje puede ser fácilmente ejercida por todos aquellos que lo recibieron en un proceso que lleva a la pluralidad de pensamientos, independiente de cualquier actividad del Estado.

Además de eso, el acceso requiere ofrecer un espacio digital propio vinculado a la fuente de la que emanó la información, de tal modo que el usuario sepa, en el momento en que entre en contacto con ella, que hay una opinión diferente de aquella que está conociendo. Ocurre que en la autocomunicación de masas no existe un único punto de partida, y sí varios, toda vez que cada receptor se transforma en un potencial emisor, reenviando el mensaje a todas las direcciones que desee, permitiendo su difusión a una velocidad vertiginosa en cuestión de segundos. La información inicial puede incluso partir de una única persona, sin embargo, aquellos que la reciben

pueden reenviarla, agregando opiniones diferentes o complementarias, hacia cualquier lugar del espacio virtual, habiendo, así, varios puntos de partida. Esto dificulta sobremanera el ejercicio de este derecho, especialmente para identificar qué sujeto pasivo es el responsable de suministrar el espacio electrónico para el acceso.

De hecho, remontar la cadena creada por el recorrido no lineal de una información para llegar al emisor inicial es una tarea que implicaría mucho tiempo y no tendría garantía de éxito, teniendo en cuenta la intensa interactividad de la autocomunicación de masas. Además de esto, los añadidos incorporados por los receptores podrían hasta hacer innecesario el tener que conceder espacio a los grupos significativo.

Por último, en relación a la comunicación de masas unidireccional que existe en la red de redes, se desprende que el entendimiento ha de ser diferente. No se puede olvidar que los MCM tradicionales estaban debidamente estructurados (con recursos materiales y humanos) para hacer frente a la difusión de la información con ocasión de la llegada de internet. Por este motivo, es fácil concluir que precisamente ellos fueron de los primeros que percibieron los cambios que se producirían con el advenimiento de la red mundial y la necesidad urgente de adecuarse a ellos como forma de sobrevivir. De hecho, la mayoría de las grandes televisiones, periódicos y radios existentes rápidamente comenzaron a invertir en la red de redes con el fin de ocupar sus espacios, inclusive concretando fusiones para dominar el mercado<sup>475</sup>.

---

<sup>475</sup> Armand Mattelart demuestra un poco de esta lucha entre los gigantes del sector de comunicación: “El paso al estatus competitivo repercute en el conjunto del sistema de comunicación. Se entabla la batalla por figurar entre los escasos operadores globales capaces de ofrecer servicios de telecomunicaciones (teléfono, transmisión de datos, etc.), gracias a una llamada red sin costura. Su ámbito de competencia va en aumento. Las fusiones-adquisiciones y las participaciones cruzadas imbrican cada vez más las industrias de contenido con los operadores del tubo. De subasta en subasta, de concentración en concentración, de tecnología en tecnología, estas megaoperaciones bolsistas de aproximación entre contenidos y vectores

Este proceso de transferencia a internet está lejos de concluir. Actualmente se constata que, con frecuencia, existe una mera repetición en la web de los programas difundidos en la prensa, radio y televisión tradicionales. Sin embargo, con el paso del tiempo, estos medios han comenzado a percibir las ventajas del mundo virtual - como por ejemplo, la interactividad, la hipertextualidad, etc. - para fidelizar cada vez más a esa parcela de su público que ha migrado al ambiente electrónico. Lo importante es que los medios de comunicación convencionales están aprendiendo a sobrevivir en la gran red y están luchando por preservar – o aumentar – sus audiencias. Si los MCM consiguen consolidarse en el ambiente virtual, fidelizando un porcentaje considerable de internautas, y si continúan desarrollando la misma sistemática de trabajo (difusión de mensajes de forma eminentemente unidireccional), no hay duda de que el pluralismo seguirá estando amenazado, exigiéndose los mismos mecanismos de control que actualmente operan en el mundo real<sup>476</sup>.

En este contexto, el derecho de acceso es perfectamente viable cuando determinado sitio disponga una considerable parcela del mercado virtual de

---

se sucederán a un ritmo tal que resultaría tedioso enumerarlas (McChesney, 1997). Compás de espera en el hermanamiento de las redes de la <<nuevas economía>> con las de la <<economía real>>: la adquisición, en enero de 2000, por parte de AOL, primer proveedor mundial de acceso a Internet, de Time-Warner, número uno mundial de los grupos multimedia. La ambición de AOL se lee en las paredes de su sede social: <<AOL everywhere, for everyone>>. ¡Estar presente desde la producción del contenido hasta su difusión, en todos los soportes existentes y por venir! Esta megafusión tendrá su respuesta, meses más tarde, en otra megafusión que partirá del <<campeón nacional>> francés: Vivendi-Universal-Canal+.” MATTELART, Armand (trad.). Op. Cit. p. 122-123.

<sup>476</sup> Delia María Covi Druetta, apoyándose en Curran, comenta el desplazamiento de los grandes MCM convencionales hacia la red mundial: “Cuando Internet actúa como canal de distribución para medios tradicionales, se convierte de algún modo, en una réplica digital de su original. Es cierto que con el transcurso del tiempo se ha ido ganando experiencia sobre cómo manejar este medio, cómo hacerlo más interactivo y también, cómo diferenciarlo del original...

Cuando Internet opera como distribuidor de otros medios (radio, prensa y TV), experimenta las presiones que según James Curran (1998), se establecen en la relación sociedad-medios de arriba hacia abajo...Esto puede verse de manera clara en la red: las grandes cadenas de medios tradicionales son las que hasta ahora tienen posibilidades de permanecer en ellas...

Las grandes cadenas de telecomunicaciones y de medios, poco a poco están trasladando esta lógica al movimiento de las redes. A pesar de nuevos recursos de expresión (weblogs por ejemplo) todavía tendemos a reproducir las presiones de las cuales son objeto los medios de comunicación tradicionales, dudando de las voces emergentes y sus construcciones de la realidad. Internet experimenta ahora, entre otros, dos peligros acerca de los cuales es necesario estar advertidos: un creciente proceso de privatización y el traslado a su ámbito de las presiones que históricamente se han ejercido sobre los sistemas mediáticos tradicionales.” DRUETTA, Delia María Covi. Op. Cit. p. 5-6.

ideas, realidad que se puede medir a través de la audiencia que alcanza entre los internautas. Como formadores de opinión, estos sitios electrónicos pueden, del mismo modo que los MCM tradicionales, difundir mensajes que necesiten una visión diferente que debe ser ofrecida por los grupos significativos. No es relevante si el emisor es una persona física o jurídica, pública o privada, lo importante es que se haya utilizado la red con el fin de configurar una comunicación de masas unidireccional.

Al contrario de la autocomunicación de masas, el sujeto pasivo es perfectamente identificable, pues sus usuarios tienen un local propio en la red para consumir sus mensajes, dirección digital esta que deberá albergar también la visión diferente de los grupos sociales accedentes. Este es el principal elemento que le diferencia de las demás formas de comunicación, pues el comunicador consigue alcanzara un número indeterminado de internautas a través de un punto específico en el mundo virtual. Así, esta específica fuente digital de información cuenta con el potencial necesario para diseminar cualquier contenido por toda la aldea global, y, por eso mismo, debe permitir de forma concomitante las opiniones contrarias a estos contenidos por medio del derecho de acceso.

Estamos hablando, por tanto, de las direcciones electrónicas de los MCM tradicionales que cuelgan, constantemente, sus mensajes, así como de cualquier persona física o jurídica que se haya comportado como comunicador de masas unidireccional, o incluso que haya difundido contenidos singulares, sin carácter periódico, pues el mundo virtual permite vincular una visión diferente inclusive en estos mensajes<sup>477</sup>. Obviamente, como regla general, el

---

<sup>477</sup> En esta dirección, María Ángeles Cabrera González califica como cibermedios: “a todas aquellas formas de comunicación de Internet que hacen uso, de una u otra manera de contenidos periodísticos, ya sea para producirlos, gestionarlos y/o difundirlos. Esta definición cobrará fuerza siempre que dejemos por sentado que existe una catalogación básica que distingue entre dos tipos claramente diferenciables de cibermedios:

a) Por un lado, *aquellos que proceden o advienen de alguna manera de los medios de comunicación de masas tradicionales*. Nos estamos refiriendo a sitios de web de periódicos,

derecho de acceso recaerá sobre los emisores que publican periódicamente en internet y, de entre estos, sobre los MCM tradicionales que migraron hacia la red, considerando la gran audiencia que alcanzan en virtud de su público fidelizado. Aún más, se sabe que estos MCM consiguen trasladar parte de su clientela a los medios digitales, debido a las comodidades del mundo virtual (menor coste, a veces gratuito, posibilidad de consumo en cualquier momento y lugar, mayor interactividad, etc.).

De hecho, un lector habitual de una columna de un gran periódico ciertamente aprovechará la versión digital de este periódico para continuar leyéndola diariamente en el caso de estar de viaje y no tener cómo acceder al periódico impreso. La lógica nos encamina a concluir que parte de este público consumirá eventualmente el formato digital de sus MCM predilectos, a pesar de que otra parte migrará permanentemente a la red de redes, abandonando definitivamente los vehículos convencionales.

Por otro lado, no se puede olvidar que internet no puede clasificarse como un MCM público, no obstante, no es aplicable la directriz a la que llegamos relativa a los MCM convencionales, lo que determinaría el ejercicio del derecho de acceso digital apenas de modo excepcional y subsidiario. Efectivamente, teniendo en cuenta que este derecho no implica una carga financiera al sujeto pasivo y tampoco afecta a su línea editorial, no se vulnera la libertad de empresa y no hay necesidad de seguir esta directriz.

---

radios, televisiones, agencias de noticias que son versiones de sus homólogos en papel. También incluimos aquellos cibermedios que, sin poseer una edición homóloga, poseen la estructura y funcionamiento de estos. Un ejemplo sería unos de los tantos diarios digitales que se han creado en la red y no poseen una versión homóloga *off line*.

b) Todos *aquellos sitios web que tienen como función primordial la producción y/o gestión de contenidos periodísticos*, pero que proceden ni poseen homólogos de medios de comunicación de masas tradicionales – prensa, radio, televisión y agencias informativas – y que, por lo tanto, no poseen su estructura de funcionamiento. En este apartado incluiríamos – entre otros – los *blogs* confidenciales que tienen como cometido principal el tratar de contenidos de información periodista. GONZÁLEZ, María Ángeles Cabrera (coord.). *Evolución tecnológica y cibermedios*. Zamora: Comunicación social ediciones y publicaciones, 2010, p. 29.

De hecho, la concesión del acceso en la red mundial consiste en vincular el mensaje del profesional de la comunicación (emisor) al del grupo significativo, dentro de la hipertextualidad<sup>478</sup> que permite la gran red. En el lenguaje de los internautas, esto significa crear un enlace que conducirá al usuario el mensaje del grupo social significativo, con una etiqueta que informe que se trata del cumplimiento del derecho de acceso. Así, siempre que haya la necesidad de preservar el pluralismo ideológico e informativo, existirá la posibilidad de conceder el acceso, incluso porque la tendencia es que internet ocupe cada vez más los espacios de los MCM tradicionales, haciendo inútil discutir sobre el régimen público o privado del vehículo de comunicación que publicó el mensaje en la red mundial. Se reitera que la horizontalidad obtenida con internet permite que el emisor sea cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, profesional o no, y este deberá conceder el acceso por haber utilizado internet como un medio de comunicación de masas unidireccional.

Sobre este mismo aspecto, cabe resaltar que el hecho de que los MCM permitan los comentarios de los internautas no anula la necesidad del derecho de acceso. En primer lugar, porque varios mensajes publicados no permiten tal herramienta. En segundo lugar, porque las respuestas de los usuarios son de cuño individual y pueden no representar una idea diferente al contenido vehiculado por el comunicador. En tercer lugar, porque la infinidad de comentarios puede dificultar que el consumidor consiga identificar rápidamente si hay una opinión diferente entre ellos, considerando, inclusive, que muchos consumidores se atienen al consumo apenas de la noticia en sí. Por estos y otros motivos, es fundamental que este derecho se identifique de modo destacado, independientemente de que existan comentarios personales de los usuarios. Así, cualquier persona que entre en contacto con una noticia sabrá

---

<sup>478</sup> “en la medida en que utiliza un lenguaje no secuencial, permitiendo abrir ventanas simultáneas con textos diferentes que pueden ser asociados libremente por los usuarios, se le reconoce como hipertextual (Echeverría, 2000)”. *Ibíd.* p. 4.



rápidamente que existe una idea diferente producida por un grupo social relevante, a la que podrá acceder inmediatamente con un simple clic en la ventana que permite el acceso.

La RTVE nos ofrece un buen ejemplo de lo que estamos explicando en este epígrafe. Basta con que el internauta acceda a su página web ([www.rtve.es](http://www.rtve.es)) para que pueda ver en directo la programación original de todas las radios y televisiones tradicionales que componen esta Corporación. Asimismo, podemos citar el Anexo al Reglamento de Derecho de Acceso que dispone expresamente que<sup>479</sup>: “El ejercicio del derecho de acceso se entiende, además de en la programación de RNE y TVE, en IRTVE.es”.

#### **4.2. OBJETO.**

El objeto de una relación jurídica<sup>480</sup> consiste en el propio objeto del derecho subjetivo, esto es, son las cosas o utilidades sobre las que recae el interés del sujeto activo que, a su vez, corresponde a un deber impuesto al sujeto pasivo. Así, podemos concluir que el objeto del derecho de acceso consiste fundamentalmente en la participación de los grupos sociales en la programación de los medios de comunicación social. La utilidad proporcionada por este derecho se refiere justamente a la divulgación de los mensajes de las organizaciones sociales significativas a través de los MCM. Esto puede ocurrir de dos maneras: con la participación en el conjunto de la programación o a través de espacios reservados específicamente a la divulgación de programas producidos por la propia asociación. El art. 28, apartado 2º de la ley 17/2006,

---

<sup>479</sup>Disponible en: [http://www.rtve.es/FRONT\\_PROGRAMAS?go=111b735a516af85ca6718fb8e6a6ee87ea19e3b85f7078618e9d2df4507698661faebd2d91d6b90cad0fe30adedc871d0a5e6445c2b7b1e5470654df241503a32a9ce0bfd7fa4b0fd0450a425d3607c2](http://www.rtve.es/FRONT_PROGRAMAS?go=111b735a516af85ca6718fb8e6a6ee87ea19e3b85f7078618e9d2df4507698661faebd2d91d6b90cad0fe30adedc871d0a5e6445c2b7b1e5470654df241503a32a9ce0bfd7fa4b0fd0450a425d3607c2). Consultado en: 21.07.2015.

<sup>480</sup> “la teoría del objeto de la relación jurídica permite el análisis de todos los fenómenos que se producen en torno a la información”. SERNA, Luis Escobar de la. Op. Cit. p.95.

de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal de la España, trata expresamente de estas dos hipótesis<sup>481</sup>:

“Artículo 28 Pluralismo y derecho de acceso

1...

2. El derecho de acceso a través de la Corporación RTVE se aplicará:

a) De manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTVE.

b) De manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión con formatos diversos, tiempos y horarios, fijados por el Consejo de Administración de la Corporación oído el Consejo Asesor y conforme a lo establecido en la legislación general audiovisual.”

Ambas formas contribuyen a preservar el pluralismo ideológico e informativo. En realidad, una complementa a la otra. Según Adoración Castro: “La combinación de los dos aspectos: participación en el órgano que representa los intereses de la generalidad y participación directa a través de sus propios programas, garantiza en mayor medida el objetivo del derecho de acceso<sup>482</sup>.”

La participación de manera global<sup>483</sup> evidencia la obligatoriedad de que los vehículos de información mantengan una programación plural y diversificada, proporcionando la difusión de las voces que emanan de los

---

<sup>481</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958>. Consultado en: 13.08.2014.

<sup>482</sup> JOVER, Adoración Castro. Op. Cit. p. 67.

<sup>483</sup> El artículo 122.9 de la Ley 26.522 de Argentina, de 10 de octubre de 1989 (SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL) previene el acceso a la programación general: “ARTICULO 122. — *Obligaciones*. Para la concreción de los objetivos enunciados Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado dará cumplimiento a las siguientes obligaciones:...

9) Ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.”. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>. Consultado en: 19.03.2015.

distintos grupos sociales que componen la sociedad. Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación es difícilmente contrastable, en virtud de las libertades de empresa y de editorial que guían los medios de comunicación, especialmente los de naturaleza privada. En razón de los credos y dogmas que abraza, una cadena de televisión evangélica, por ejemplo, difícilmente permitirá que un grupo espiritista participe en su programación. Así, se percibe que existen serios obstáculos para poder identificar un derecho subjetivo que se viola como resultado de la ausencia de pluralismo en la programación general de un MCM, pues el profesional de la comunicación siempre se podrá refugiar en su amplia libertad de elección de contenido y de forma de aquello que se debe transmitir a los usuarios.

Por otro lado, el acceso directo preserva la libertad editorial de la empresa de comunicación, pues el contenido divulgado es de entera responsabilidad de la asociación accedente. Además de esto, este tipo de acceso sirve justamente para corregir la falta de pluralismo en el conjunto de la programación de los medios. En otras palabras, siempre que un vehículo de comunicación no cumpla con su obligación general de ofrecer un abanico de mensajes que abarque las diversas tendencias sociales, será posible suplir esta deficiencia a través de la concesión de espacios específicos a determinadas organizaciones sociales que pluralicen el debate en torno de los asuntos de relevancia pública. En suma, el acceso de manera directa acaba sirviendo como instrumento de corrección cuando el pluralismo no se alcanza satisfactoriamente con el modo global de participación<sup>484</sup>.

---

<sup>484</sup> Véase el ítem 3 de las Directrices Básicas del derecho de acceso de la RTVE: “La satisfacción del derecho se enmarcará en una doble modalidad de ejercicio que, salvo en lo específicamente establecido por la legislación vigente para los procesos electorales, será determinada para cada caso por la Corporación RTVE:

- De manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTVE.

- De manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión con formatos diversos, tiempos y horarios, fijados por el Consejo de Administración de la Corporación oído el Consejo Asesor y conforme a lo establecido en la legislación general audiovisual.”. Disponible en: [http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices\\_basicas.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/acceso/Directrices_basicas.pdf). Consultado en: 26.09.2015.

Por estas razones, el objeto de nuestra tesis incide especialmente en la forma directa de acceso de los grupos sociales a los que se les proporcionan espacios en las programaciones de los medios de comunicación para exhibir programas creados por los propios grupos, todo conforme a la disposición contenida en la letra “b” anteriormente transcrita<sup>485</sup>. En esta modalidad, existe una mayor posibilidad de regulación y concreción del derecho subjetivo de los grupos sociales. Así, nuestra atención está más relacionada con el tiempo de antena previsto por la legislación portuguesa como: “el espacio de programación de la responsabilidad del titular del derecho, hecho que debe ser expresamente mencionado al inicio y al final de cada programa”<sup>486</sup>.

Conforme ya hemos dejado claro, la expresión “espacio de programación” es la más adecuada para designar el objeto del derecho de acceso, una vez que comprende todos los tipos de medios de comunicación de masas, independientemente de su naturaleza. Así, el “espacio” en la programación de radio y televisión se refiere al carácter temporal, mientras que los medios impresos y digitales quedan afectados, respectivamente, a áreas físicas y a ambientes electrónicos.

#### **4.2.1. ESPACIO GRATUITO EN LA PROGRAMACIÓN.**

Como regla general, el derecho de acceso se ejerce de forma gratuita, conforme se podrá percibir a continuación por la simple lectura de la legislación vigente en el mundo en torno a este asunto. Esta gratuidad, no obstante, debe

---

<sup>485</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958>. Consultado en: 13.08.2014.

<sup>486</sup> Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

analizarse bajo las perspectivas de los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico-informativa.

En lo referente al sujeto activo, ya habíamos concluido que el acceso tiene naturaleza jurídica de derecho fundamental de segunda dimensión que tiene como objetivo corregir las distorsiones sociales que inviabilizan la igualdad de oportunidades entre los grupos para su participación activa en el mercado comunicativo. Solamente las organizaciones sociales que no disponen de condiciones propias para acceder a la esfera pública de ideas son las que pueden titularizar este derecho.

De este modo, se percibe que estos espacios de programación deben concederse de forma gratuita a los grupos sociales. La gratuidad, pues, deriva del propio derecho del acceso que se caracteriza justamente por permitir la participación a aquellos que no consiguen acceder por sus medios a los MCM. Al manifestarse sobre la manera directa de acceso, las directrices básicas de la RTVE afirman que se trata de (la negrita es propia): “cesión **gratuita** de espacios específicos desde los cuales dichos grupos hacen llegar a la sociedad sus opiniones e ideas.”. También son claras al destacar el carácter gratuito de este derecho las leyes de radio y televisión de Portugal<sup>487</sup>.

---

<sup>487</sup> “Artigo 53.º Acesso ao direito de antena (rádio)

1 — Aos partidos políticos, às organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas, bem como às associações de defesa do ambiente e do consumidor, e, ainda, às organizações não governamentais que promovam a igualdade de oportunidades e a não discriminação é garantido o direito a tempo de antena no serviço público de rádio...

3 — As entidades referidas no n.º 1 têm direito, gratuita e anualmente, aos seguintes tempos de antena...”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

“Artigo 59.º Acesso ao direito de antena (televisão)

1 — Aos partidos políticos, ao Governo, às organizações sindicais, às organizações profissionais e representativas das actividades económicas e às associações de defesa do ambiente e do consumidor é garantido o direito a tempo de antena no serviço público de televisão.

2 — As entidades referidas no número anterior têm direito, gratuita e anualmente, aos seguintes tempos de antena”. Disponible en:

Coincide con este posicionamiento el hecho de que diferentes leyes<sup>488</sup> prevean la obligatoriedad de los vehículos de comunicación públicos de poner a disposición de los grupos sociales los medios necesarios para la creación de las obras audiovisuales que se exhibirán. Ahora bien, si el Estado debe prestar auxilio con recursos materiales y humanos incluso en la creación del programa, lógicamente no podrá cobrar por el espacio puesto a disposición. Por tanto, no cabe duda de que el titular del derecho de acceso siempre lo ejerce de forma gratuita.

En lo que se refiere al sujeto pasivo, se puede decir que los MCM públicos no deben recibir nada por los espacios que ponen a disposición de los grupos sociales. De hecho, estos medios tienen como una de sus principales funciones el mantenimiento del pluralismo ideológico e informativo que se alcanza tanto a través de su programación global, como por los espacios específicos que concede a las organizaciones sociales. De una forma o de otra, sus actividades están financiadas, en general, exclusivamente con recursos públicos<sup>489</sup>.

---

<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/07/14500/0484704865.pdf>. Consultado en: 10.03.2015.

<sup>488</sup> En este sentido, véase:

1. “Artículo 28. Pluralismo y derecho de acceso...3. La Corporación RTVE garantizará la disponibilidad de los medios técnicos y humanos necesarios para la realización de los espacios para el ejercicio del derecho de acceso.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958>. Consultado en: 20.09.2015.

2. “Artigo 61. º. Emissão e reserva do direito de antena...4 — Aos titulares do direito de antena são assegurados os indispensáveis meios técnicos para a realização dos respectivos programas em condições de absoluta igualdade”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf> Consultado en: 18.03.2015.

<sup>489</sup> “Artículo 43. *Regulación de la financiación de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual.*

1...

2. Los servicios de interés económico general de comunicación audiovisual radiofónica, televisiva, conexos e interactivos de titularidad estatal no admitirán ninguna forma de comunicación comercial audiovisual, ni la emisión de contenidos audiovisual en sistemas de acceso condicional, sin perjuicio de las excepciones que su normativa específica de financiación establezca.

Se recomienda que los MCM públicos se abstengan de participar de la guerra que las empresas de información traban diariamente en busca de mayores índices de audiencia que generen un aumento de sus beneficios. En realidad, la calidad del servicio audiovisual es lo que debe orientar las acciones de los medios estatales, lo que incluye el estímulo al pluralismo interno que se consigue ofreciendo gratuitamente espacios en la programación para que los grupos sociales puedan ejercer el derecho de acceso<sup>490</sup>.

Ahora bien, como las asociaciones no pagan por el acceso, se concluye que los MCM públicos necesariamente deben ofrecer los espacios de forma gratuita, pues sería un contrasentido cobrar del propio erario.

Ya en lo que refiere a los medios privados, existen dos formas que pueden ser observadas: gratuita u onerosa. Todo dependerá de la opción del legislador que debe tener en cuenta las peculiaridades nacionales y locales, así como, el régimen jurídico de cada tipo de MCM. Antes de nada, no se puede perder de vista lo que ya hemos dicho anteriormente sobre la excepcionalidad de extensión del derecho de acceso a los medios de comunicación privados

---

Para facilitar su operatividad interna y en aras a la eficiencia económica de su gestión, la Corporación RTVE se transformará en una única sociedad mercantil estatal de acuerdo a las previsiones contempladas en la Disposición Adicional Quinta de la presente Ley.

3. Los prestadores de televisión de titularidad pública no podrán dedicar canales exclusivamente a emitir comunicación comercial.” Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10385>. Consultado en: 12.03.2015.

<sup>490</sup> Francisco Freijedo comparte este posicionamiento: “La televisión pública no puede entrar en guerra de audiencias con las privadas, porque una y otras estarían luchando por lo mismo: captar a la mayoría desatendiendo a la minoría. Para ello es fundamental que el sector público no se financie con publicidad. Lo propio de la radiotelevisión pública ha de ser la calidad de los programas, no la cantidad de espectadores. La posición del sector público ha de consistir en ser en cierto modo subsidiario del sector privado, bien produciendo programas minoritarios, bien produciendo programa de interés general, pero cuyo elevado coste no sea rentable para el sector privado. Sin embargo, su misión educativa ha de llevarle a que su programación sea “la de la inmensa minoría” y atraer hacia programas minoritarios, pero de gran interés cultural, al público en general (debates sociales, música clásica, divulgación científica y cultural, etc.)”. FREIJEDO, Francisco J. Batista. *Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales*. En: MAS, Joaquín Tornos (Coord.). *Democracia y medios de comunicación*. Colección Novedades de Derecho Público. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, p. 82.

tradicionales, ante la obligatoriedad de utilización prioritaria de los medios públicos. Pues bien, la forma gratuita es la que más se adecua a los principios que fundamentan el derecho de acceso cuando estamos frente a un servicio público delegado en un particular.

De hecho, la excepcional extensión de este derecho a los medios privados se da en forma de obligaciones de servicio público<sup>491</sup> en razón de la necesidad de preservar el pluralismo y el propio estado democrático de derecho. En esta misma línea de pensamiento, no tendría sentido, por un lado, permitir la participación de los grupos sociales en una empresa privada de comunicación y, por otro lado, hacerla inviable debido a la insuficiencia de recursos públicos para pagar por el acceso.

De este modo, en los contratos de concesión, permiso o autorización ya debería preverse el suministro gratuito de espacios de programación, inclusive identificando el porcentaje y los horarios de transmisión. La gran preocupación que se debe tener es la de no romper el equilibrio económico-financiero de la empresa privada, imponiéndole obligaciones que afecten en demasía a sus ingresos y a sus lucros. Por este motivo, conforme veremos a continuación, el porcentaje destinado al derecho de acceso es bajo y no puede ocupar exclusivamente los horarios nobles, bajo pena de inviabilizar el interés de los agentes privados de explotar los servicios públicos de comunicación social. Así, el contrato debe contener cláusulas claras a este respecto, para conferir seguridad jurídica a aquellos que pleitean por una concesión.

---

<sup>491</sup> “Artículo 10. *La libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual.*

1...

3. La libertad de prestación del servicio de comunicación audiovisual se ejercerá de acuerdo a las obligaciones que como servicio de interés general son inherentes a la comunicación audiovisual y a lo previsto en la normativa en materia audiovisual.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10385>. Consultado en: 12.03.2015.



Por otro lado, cuando estamos frente a un servicio de comunicación que no depende de una concesión del Estado, como por ejemplo los periódicos, el posicionamiento es el inverso, es decir, solamente será posible el acceso de los grupos cuando el Estado acometa los costes. Como ya hemos tenido la oportunidad de afirmar, esta retribución podrá ser realizada de forma indirecta (a través de tributos, créditos, etc.), o directa (subvención por difusión, pago, etc.).

De esta manera, se ve que el pago directo al sujeto pasivo por el espacio concedido, a semejanza de lo que ocurre con la publicidad de los entes públicos<sup>492</sup>, es un medio idóneo para hacer efectivo el derecho de acceso en los MCM privados. Debe resaltarse aún que, en nuestros días, en contadas ocasiones existirá la necesidad de utilizar periódicos tradicionales para preservar el pluralismo ideológico e informativo, porque, para ello, basta con aplicar el derecho de acceso a internet y a los servicios delegados que generalmente tienen una audiencia mucho mayor y son gratuitos para el Estado.

En relación a las nuevas TIC, ya hemos apuntado que el derecho de acceso no implicará ninguna carga para el sujeto pasivo, tampoco acarreará cualquier perjuicio a las fuentes de remuneración propias de este, al contrario de lo que ocurre con los medios impresos que, al conceder espacios físicos a los grupos, dejan de generar ingresos con la publicidad y con las informaciones que se pagan y que serían publicadas en aquel local específico. En consecuencia, se concluye que el responsable de conceder el acceso en el mundo virtual no debe ser remunerado en función de los espacios que pone a disposición de las organizaciones sociales relevantes.

---

<sup>492</sup> Al comentar sobre las formas de fomento del Estado, Antonio Copeiro acentúa que: “Una importante línea de ayudas a los medios es la publicidad institucional. Las administraciones deben seguir criterios de equidad en la contratación de espacios publicitarios so pena de incurrir en discriminación y presiones, tanto positivas como negativas, en los medios.”. VILLAR, Antonio Vallés Copeiro del. Op. Cit. p. 337.

#### 4.2.2. ESPECIES DE MENSAJES.

Para analizar lo que los grupos sociales pueden difundir en el ejercicio de su derecho de acceso, es necesario realizar un breve estudio sobre el mensaje. Este es el propio contenido de la comunicación. De origen controvertido, se puede aceptar que deriva del vocablo latino ***missus***, participio del verbo ***mittere***, que significa enviar, es decir, algo que se envía, se transmite, se comunica<sup>493</sup>. Por lo tanto, por mensaje debemos entender todo contenido que se transmite a través del lenguaje en un proceso de comunicación. En el ámbito de la comunicación social, es todo aquello que es transmitido por los medios de comunicación de masas en el ejercicio de su función de informar, formar y entretener.

El mensaje, que es el género, puede ser clasificado en una doble tipología: simple o complejo. La noticia y la idea son mensajes simples, dado que no derivan de ningún otro, todo lo contrario, son elementos de los demás que se denominan complejos. En este sentido, José María Desantes Guanter<sup>494</sup> nos enseña:

“Todos los mensajes simples que podamos encontrar se reducen a dos: los que difunden una realidad interna del informador (ideas, pensamientos, emociones, imaginaciones, etcétera, todo el mundo interior al que algunos autores, como hemos visto, llaman <<arrealidad>>, que no hay que confundir con la <<irrealidad>>, que es la nada); y los que difunden una realidad externa al informador o realidad en sentido estricto (hechos, acontecimientos, datos, fenómenos, etcétera). No puede darse un *tertium genus*...

Empero, la mayor parte de los mensajes con que nos encontramos o que creamos son complejos o compuestos por los elementos que caracterizan a cada uno de los mensajes simples. La posibilidad de existencia diferenciada de mensajes complejos es innumerable,

---

<sup>493</sup> GUANTER, José María Desantes. *Teoría jurídica de los mensajes: el principio de generalidad*. En: GUANTER, José María Desantes *et al.* *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 13.

<sup>494</sup> *Ibíd.* p. 22.

puesto que se conjugan en ellos las distintas dosis en que entran uno u otro los mensajes ideológicos o fácticos y el distinto papel que estos mensajes simples desempeñan: valoración, comprobación, promoción, etcétera.”

Ignácio Bel Mallen define noticia como la difusión de un hecho real y su contexto<sup>495</sup>. El hecho real debe entenderse aquí como cualquier acontecimiento o cosa existente en el mundo que, por ser exterior al hombre, no se confunde con el producto interno de su pensamiento. Es la realidad percibida y dispuesta en forma de mensaje por el comunicador. La noticia tiene por finalidad justamente informar a las personas sobre los hechos que ocurren cotidianamente en su país y en el mundo.

Además de los hechos que suceden en el exterior, el hombre posee un mundo dentro de sí. La capacidad de raciocinio, de meditar, de pensar lo lleva a crear una infinidad de abstracciones sobre lo que ya existe, o no. Para Desantes<sup>496</sup>: “la idea es el resultado de la abstracción de la realidad o de sucesivas abstracciones que ascienden a niveles de generalidad cada vez mayor.”.

Por otro lado, de entre los diversos mensajes complejos, destacamos tres de ellos que son especialmente importantes para la disciplina del derecho de acceso: la opinión, la publicidad y el entretenimiento. Asimismo, es recomendable observar el argumento de Rosa María García Sanz, en su detallado análisis sobre la libertad de opinión, según el cual, la opinión, o juicio comunicado “surge de la valoración de un hecho por una idea o, lo que es

---

<sup>495</sup> MALLÉN, Ignacio Bel, ALFONSO, Loreto Corredora &, COUSIDO, María Pilar. Op. Cit. p.117.

<sup>496</sup> GUANTER, José María Desantes. *El principio de especialidad en los mensajes simples (II): el mensaje de ideas*. En: GUANTER, José María Desantes et al. *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 71.

equivalente, de la subsunción de un hecho en una idea”<sup>497</sup>. Por tanto, opinar es, dentro de cierto método deductivo, hacer la debida valoración entre determinado hecho y la idea más adecuada que subsidiará la conclusión, el resultado.

El derecho al ocio actualmente está fuertemente vinculado a las actividades de los medios de comunicación social. Las televisiones ocupan un lugar destacado con sus programas, novelas, películas, dibujos animados, etc. Los artículos 2.2, 17.1 y 40.1 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual de España expresamente prevén el mensaje de entretenimiento<sup>498</sup>. Por tanto, los mensajes de entretenimiento son complejos y que tiene como objetivo proporcionar ocio y diversión a los usuarios.

Marcos Sant’Anna Bitelli, refiriéndose al pensamiento de Luiz Antonio de Souza, comenta que sería mejor sustituir el término “derecho del entretenimiento” por “derecho al entretenimiento”, incluidos en este la

---

<sup>497</sup> SANZ, Rosa María García. *El principio de composición (I) el mensaje de juicios*. En: GUANTER, José María Desantes *et al. Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 102.

<sup>498</sup> Artículo 2. Definiciones.

1...

2. Servicios de comunicación audiovisual.

Son servicios de comunicación audiovisual aquellos cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador del servicio y cuya principal finalidad es proporcionar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales.

Artículo 17. El derecho al emplazamiento de productos.

1. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a realizar a cambio de contraprestación emplazamiento de productos en largometrajes, cortometrajes, documentales, películas y series de televisión, programas deportivos y programas de entretenimiento.

Artículo 40. *Servicio público de comunicación audiovisual*.

1...el servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en: 20.03.2015.

protección de los valores sociales del trabajo, el derecho al ocio y, dentro de este, el de entretenerse, el acceso al entretenimiento<sup>499</sup>.

Finalmente, tenemos los mensajes publicitarios que consisten en la mezcla de hechos con ideas orientada por la finalidad principal de la venta de productos o servicios. La publicidad claramente tiene un cuño tanto informativo, pues informa sobre la existencia y características de bienes y servicios, como persuasivo, teniendo en cuenta que la creatividad humana está siempre dirigida hacia el estímulo al consumo.

Estos mensajes son diferentes de los de propaganda, que difunden una idea, y de los de relaciones públicas, que consisten en la construcción de un valor en torno a una idea y a un hecho<sup>500</sup>.

El artículo 2.25 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual de España define el mensaje publicitario como<sup>501</sup>:

“Toda forma de mensaje de una empresa pública o privada o de una persona física en relación con su actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con objeto de promocionar el suministro de

---

<sup>499</sup> BITELLI, Marcos Alberto Sant' Anna. O Direito da Comunicação e da Comunicação Social. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 146.

<sup>500</sup> Loreto Corredoira y Alonso, de forma didáctica, distingue entre mensajes de propaganda, de publicidad y de relaciones públicas: “la publicidad – que está constituida de un mensaje de hechos al que se incorpora la persuasión...El objetivo del mensaje en las relaciones públicas no es la comunicación de una idea, como en la propaganda; ni la comunicación de la existencia de un producto o servicio, como en la publicidad; sino que de un modo inmediato, constituye la sugerencia de un juicio y entraña también la de una idea y un hecho: la idea de lo que es servicio o función social y el hecho concreto de cómo lo cumple.”. CORREDOIRA Y ALONSO, Loreto. *El principio de composición (II): el mensaje publicitario, de relaciones públicas y patrocinio*. En: GUANTER, José María Desantes *et al.* *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994, p. 115 y 127.

<sup>501</sup> Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>. Consultado en: 20.03.2015.

bienes o prestación de servicios, incluidos bienes inmuebles, derechos y obligaciones”.

Ante el abanico arriba expuesto, se desprende que el contenido de los mensajes de los grupos sociales debe basarse eminentemente en ideas, noticias y opiniones. De hecho, concluimos anteriormente que las organizaciones sociales significativas se seleccionarán justamente por el contenido de los mensajes que transmitirán durante el derecho de acceso. La misión de estas asociaciones es pluralizar el debate en torno a algún asunto de interés público que no ha sido difundido o que lo ha sido, pero no de forma dialéctica. Así, el sujeto activo de este derecho debe exponerse a una idea nueva o contradictoria a la ya existente y, para ello, puede valerse de noticias sobre hechos que corroboren sus convicciones, bien como, de opiniones que caminen en la misma dirección, pudiendo, inclusive, traer especialistas en la cuestión. La función del grupo es esencialmente argumentativa, proporcionando al consumidor una opción diferente de aquello que ya habían vehiculado o de aquello que había sido omitido por los MCM.

Por otro lado, las asociaciones no pueden valerse del precioso espacio gratuito que se les concedió para divulgar opciones de entretenimiento, en franca competición con los propios medios de comunicación que obtienen parte de sus ingresos difundiendo tales mensajes. Del mismo modo está prohibido que el grupo social accedente haga publicidad, que está reservada exclusivamente al propio MCM, dentro de su libertad de empresa, que le permite definir horarios, duración y valores a cobrar. Sería una afrenta a la ética permitir que una asociación recaude ingresos dentro de un espacio gratuito que, con mucho esfuerzo, se le ha proporcionado por medio de la intervención estatal. Es necesario reiterar que al grupo social no se le llamó para que entretenga a nadie, ni para recaudar fondos por medio de un canal de comunicación ajeno, sino para desarrollar un proceso dialéctico sobre temas de interés social. Esta función se obtiene a la perfección mediante mensajes

sencillos (ideas y noticias) o de opiniones. Esto no quiere decir que el programa no pueda ser hecho de una forma creativa o divertida. No obstante, lo que no se puede es perder el eminente foco de confrontación de ideas con el propósito de preservar el pluralismo.

#### **4.2.3. PERTINENCIA TEMÁTICA.**

Ya hemos dicho que el criterio cualitativo guarda relación con el contenido de los mensajes que circulan en el mercado de ideas y que el grupo significativo es aquel que tiene la capacidad de pluralizar el debate sobre asuntos de relevancia pública. Cabe entonces inicialmente resaltar que los mensajes que serán difundidos por estos grupos deben necesariamente reportarse al asunto de interés público que legitimó su derecho de acceso, esto es, el contenido ideológico a ser desarrollado es justamente aquel que es diferente al ya divulgado o nuevo en relación a una temática a la que los MCM todavía no han hecho referencia. Es necesario que la autoridad administrativa deje bien claro al acreedor el tema que motivó su elección, así como, en el caso de una actitud activa de los medios, el mensaje que se vehiculó, con el fin de que sea cuestionado. Si el grupo accedente se manifiesta sobre otro asunto, frustrará la finalidad del propio acceso, pudiendo ser penalizado por ello, conforme veremos más adelante.

La pertinencia temática debe ser comprobada en dos momentos distintos: primero, en la selección de la asociación accedente, en función del tema de interés público a debatir y los valores recogidos en su estatuto social; y, a continuación, como consecuencia de la divulgación del mensaje, comprobar que el tema ha sido adecuadamente abordado por el sujeto activo. Por tanto, por pertinencia temática, debemos entender la conformidad entre los

valores sociales del grupo, el contenido difundido y el asunto de relevancia pública objeto de discusión.

A título de colaboración, podemos citar el posicionamiento del Supremo Tribunal Federal (STF) <sup>502</sup>, la Corte más importante de Brasil, sobre la pertinencia temática que debe haber entre los objetivos sociales del ente y el contenido de la norma cuestionada con el fin de verificar su legitimidad para proponer una acción directa de inconstitucionalidad, explícitamente detallada en la Constitución Federal:

“El requisito de la pertinencia temática – que se traduce en la relación de congruencia que necesariamente debe existir entre los objetivos estatutarios o las finalidades institucionales de la entidad autora y el contenido material de la norma cuestionada en sede de control abstracto – fue elevado a la condición de presupuesto calificador de la propia legitimidad activa *ad causam* para efectos de instauración del proceso objetivo de fiscalización concentrada de constitucionalidad.”

La pertinencia temática de acceso, como congruencia entre los valores del grupo social significativo y los temas de interés público objeto de debate, es fundamental para que el criterio cualitativo de selección de grupos sea eficaz y los objetivos del derecho de acceso (fomento a la opinión pública y al Estado Democrático de Derecho) sean efectivamente alcanzados. Por eso, la autoridad administrativa debe realizar un riguroso control en los dos momentos anteriormente especificados. Además de esto, se evita que, incluso de forma disimulada, el grupo accedente pueda dar salida a “voces” de otras asociaciones en contrapartida de alguna ventaja. Por esta razón, se recomienda la prohibición a la que hace referencia el art. 54,2 de la Radio de Portugal y el art. 60,2 de la ley de Televisión portuguesa, que preconizan que:

---

<sup>502</sup> Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1106>. Consultado en: 21.03.2015.



“El derecho de antena es intransmisible”<sup>503</sup>. El sistema belga de acceso camina en esta dirección<sup>504</sup>.

#### **4.2.4. EXTENSIÓN DEL ESPACIO Y HORARIOS DE ACCESO.**

Otra cuestión que genera bastantes discusiones es la relacionada con la extensión del espacio y los horarios que deben ponerse a disposición de los grupos sociales, teniendo en cuenta que estos interfieren directamente en la libertad de empresa y editorial, principalmente en los MCM privados en los que el acceso es impuesto como una obligación de servicio público gratuita. En este caso, cuanto mayor sea el espacio destinado a las organizaciones y más noble el horario, más perjuicio financiero representará al sujeto pasivo. Para superar este debate, es necesario seguir dos directrices básicas. En primer lugar, la extensión del espacio y el horario deben ser debidamente regulados, preferentemente a nivel legal por el legislador ordinario y, de forma subsidiaria, a nivel administrativo por la autoridad competente. De esta manera, se cree que habrá mayor seguridad y estabilidad jurídica. Efectivamente, el Parlamento, como representante del pueblo, es siempre el órgano más indicado para definir la intensidad del derecho de acceso, principalmente en obediencia a las peculiaridades nacionales. Por otro lado, es buena idea que el legislador establezca apenas las bases generales, dejando que la autoridad administrativa regule, de manera más específica, la materia con el fin de que se observen las circunstancias regionales o locales.

---

<sup>503</sup> Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf> y <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/07/14500/0484704865.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

<sup>504</sup> “El Consejo de Administración de RTBF regula el orden, la importancia y las modalidades de este tipo de emisiones de acceso en las que los accedentes pueden incluir todo tipo de comunicaciones que conciernen al objeto para el que han sido creadas y cuya naturaleza puede interesar al público.”. FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 86.

En segundo lugar, como consecuencia del principio de proporcionalidad, el espacio debe corresponder a un pequeño porcentaje de la programación, así como, los horarios de difusión deben afectar igualmente a todas las franjas de audiencia del MCM. De este modo, el ejercicio de este derecho no afectará a la salud financiera de las empresas de información, además de conseguir preservar el pluralismo, pues el grupo social también tendrá acceso a los picos de audiencia. No se puede perder de vista que una excesiva presión sobre los MCM privados inhibirá el desarrollo del sector, pues la perspectiva de lucro es lo que incentiva a las personas físicas y jurídicas a emprender, creando vehículos de comunicación y viabilizando, como mínimo, el pluralismo externo.

Establecidas estas dos premisas, veamos las particularidades de cada tipo de MCM para que podamos identificar directrices más específicas.

En relación a la extensión del espacio en los servicios radiotelevisivos, el artículo 9.1.a de la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española dispone que la Corporación RTVE dedique, al menos, “doce horas semanales” al acceso de los grupos sociales<sup>505</sup>. Sin embargo, esta norma no ha establecido ningún criterio para distribuir este tiempo entre las dos modalidades de ejercicio de este derecho (manera global o directa).

Por otro lado, un breve repaso al derecho comparado es útil en esta tarea. Portugal destinó anualmente a la televisión pública apenas 90 minutos anuales a cada organización sindical y 50 minutos a los demás grupos

---

<sup>505</sup> “Artículo 9. Obligaciones adicionales de servicio público.

1. Sin perjuicio de las obligaciones de servicio público que resultan de la Ley 17/2006, de 5 de junio, la Corporación RTVE deberá cumplir también las siguientes:

a) Dedicar, al menos, doce horas semanales en horario no residual entre sus distintos canales de la radio y de la televisión a emitir programas y presencia en los servicios interactivos en los que se dé acceso a los grupos políticos, sindicales y sociales.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-13988>. Consultado en: 24.06.2015.

sociales, limitando cada inserción, como máximo, a 10 minutos y estableciendo la posibilidad de difundir los mensajes en los momentos de mayor audiencia, entre las 10 y las 20h, excepto sábados, domingos y festivos<sup>506</sup>. Por la que acepta a la radio, la normativa portuguesa prevé un reparto de tiempo parecido al atribuido en la televisión<sup>507</sup>.

En régimen jurídico italiano es más general y objetivo. Prevé el 5% (cinco por ciento) a la televisión y el 3% (tres por ciento) a la radio del total de horas de la programación (art. 6º de la ley italiana)<sup>508</sup>. Ecuador, en una apuesta similar, fija el 5% (cinco por ciento), tanto para la radio, como para la televisión (art. 36 de la ley ecuatoriana)<sup>509</sup>. Por tanto, el límite máximo del 5% (cinco por ciento) es un buen parámetro a seguir, siendo recomendable adoptar la postura de Italia y Ecuador cuyas leyes no han profundizado en detalles sobre el tiempo que tiene derecho cada grupo social, como sí lo ha hecho Portugal, ya que esta tarea es de incumbencia más propia del órgano administrativo competente.

En relación a los horarios en los medios radiotelevisivos, no soluciona nada permitir el acceso en momentos de poca audiencia. Esto beneficiaría a las empresas de comunicación pero no se alcanzaría el pluralismo esperado. Para que un mensaje contribuya efectivamente a la diversidad ideológica es imprescindible que su difusión se realice también en momentos en los que pueda alcanzar al mayor número de personas posible. Por eso, este derecho debe ejercerse también en los horarios de picos de audiencia. Por otro lado, el principio de proporcionalidad recomienda que la extensión de cada inserción

---

<sup>506</sup> Artículos 59 y 61 de la ley 27/2007 de Portugal. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf> Consultado en: 18.03.2015.

<sup>507</sup> Artículos 53 y 54 de la ley 54/2010 de Portugal. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

<sup>508</sup> Art. 6 de la ley 103/1975 de Italia. Disponible en: [http://www.camera.it/\\_bicamerale/rai/norme/listitut.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/rai/norme/listitut.htm). Consultado en: 31.03.2015.

<sup>509</sup> Art. 36 de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador. Disponible en: [http://www.supercom.gob.ec/sites/default/files/document/ley\\_organica\\_comunicacion.pdf](http://www.supercom.gob.ec/sites/default/files/document/ley_organica_comunicacion.pdf). Consultado en: 31.03.2015.

sea pequeña, como lo ha hecho la ley portuguesa<sup>510</sup> que estableció diez minutos como tiempo máximo, pues así, por más que el acceso se realice en la franja de mayor audiencia, no se verá afectado el equilibrio económico financiero de la empresa.

Además, es necesario que haya una distribución de las inserciones en las zonas de audiencia, pudiendo dividirse, por ejemplo, la programación en franjas de alta, media y baja audiencia de cada MCM. De esta forma, las inserciones deberían concretarse en un tercio para cada franja de audiencia, visualizando así el alcance de los diferentes públicos que se distribuyen a lo largo de la programación diaria.

En lo que se refiere a los MCM impresos, la extensión y la ubicación del espacio dependen de la forma como el medio se ha comportado. Si de modo activo, es recomendable que el texto del grupo accedente tenga relevancia parecida a aquélla en que se publicó el mensaje que origino el derecho de acceso, a la semejanza del procedimiento de rectificación español (art. 3 de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo)<sup>511</sup>. En caso de la conducta omisiva, el Órgano Regulador definirá los parámetros de publicación, observando los principios de proporcionalidad e igualdad entre las asociaciones que se manifiesten de maneras divergentes.

---

<sup>510</sup> “Artigo 59º. Acesso ao direito de antena...5 - Cada titular não pode utilizar o direito de antena mais de uma vez em cada 15 dias, nem em emissões com duração superior a dez ou inferior a três minutos, salvo se o seu tempo de antena for globalmente inferior”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/07/14500/0484704865.pdf>. Consultado en: 20.09.2015.

<sup>511</sup> “Artículo tercero. Siempre que el derecho se ejercite de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, el director del medio de comunicación social deberá publicar o difundir íntegramente la rectificación, dentro de los tres días siguientes al de su recepción, con relevancia semejante a aquélla en que se publicó o difundió la información que se rectifica, sin comentarios ni apostillas.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-7248>. Consultado en: 23.07.2015.

En relación a internet, ya hemos destacado también que el espacio virtual tiene una gran capacidad de almacenamiento, y no genera una carga al sujeto pasivo. De esta forma, no existe la necesidad de un análisis profundo de esta cuestión, destacando que, dada la hipertextualidad<sup>512</sup> y el proceso de convergencia, se ve que no hay ninguna vinculación entre los mensajes del sujeto pasivo y los del grupo social relevante, bien sea en lo que se refiere al soporte (texto, sonido o imagen), tiempo o tamaño utilizado. No se puede olvidar que el acceso digital consiste en vincular dos direcciones electrónicas, cuyo contenido es producido y soportado respectivamente por los sujetos activos y pasivos, que actúan de forma autónoma e independiente. Así, es perfectamente factible que un mensaje de texto pueda ser contradicho por uno audiovisual, y viceversa.

#### **4.2.5. OBLIGACIONES ACCESORIAS.**

El deber principal deber del derecho de acceso recae sobre el MCM que va a divulgar el programa elaborado por el grupo social significativo. Por otro lado, si impone una obligación accesorio que recae sobre el Estado en caso de que los grupos sociales accedentes no tengan recurso. Es decir, le corresponde a los medios de titularidad pública proporcionar los medios materiales y humanos a las organizaciones sociales para la realización de sus programas. Este deber tiene la naturaleza de obligación<sup>513</sup> al amparo de la hiposuficiencia de los grupos accedentes.

---

<sup>512</sup> “en la medida en que utiliza un lenguaje no secuencial, permitiendo abrir ventanas simultáneas con textos diferentes que pueden ser asociados libremente por los usuarios, se le reconoce como hipertextual (Echeverría, 2000)”. DRUETTA, Delia María Crovi. Op. Cit. p. 4.

<sup>513</sup> “no se descarta la exigencia añadida (un suplementario deber positivo de hacer) a cargo de los medios que soportan la obligación de acceso, de prestar a los grupos llamados a acceder (según queda dicho) los instrumentos técnicos y profesionales suficientes para la producción de las emisiones objetos del derecho de acceso con el fin de conseguir la optimización y eficacia de los prepuestos finalistas perseguidos pela institución.”. FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 67.

Esta obligación accesoria es consecuencia de la propia naturaleza de este derecho, de segunda dimensión – según se expuso en el apartado 2.2.4 - y, por tanto, impone al Estado la adopción de medidas activas con el fin de superar los obstáculos que impiden los grupos el ejercicio del derecho de acceso en la aplicación del principio de igualdad. Ciertamente hay algunas organizaciones sociales que no tienen medios para producir sus propios programas. Por ello, por más que se les beneficiase con la posibilidad de acceso, en la práctica no conseguirían ejercerlo. De este modo, los MCM públicos deberán poner a disposición de estas asociaciones las personas y los equipos necesarios para facilitar la difusión de los mensajes, aunque el derecho de acceso en Brasil va a ser ejercido muy mayoritariamente en MCM privados.

Lo nuclear es garantizar las condiciones imprescindibles para que los grupos sociales hiposuficientes puedan ejercer el derecho de acceso. Nuevamente podemos referirnos a la legislación española<sup>514</sup> y portuguesa<sup>515</sup>, como ejemplo de esta obligación en el caso de los medios de titularidad pública:

“Artículo 28. Pluralismo y derecho de acceso...

3. La Corporación RTVE garantizará la disponibilidad de los medios técnicos y humanos necesarios para la realización de los espacios para el ejercicio del derecho de acceso.”

“Artículo 61º. Emisión y reserva del derecho de antena...

4 – A los titulares del derecho de antena son asegurados los medios técnicos indispensables para la realización de los programas en condiciones de igualdad.”

---

<sup>514</sup>Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958>. Consultado en: 13.08.2014.

<sup>515</sup> “Artigo 61.º. Emissão e reserva do direito de antena...

4 — Aos titulares do direito de antena são assegurados os indispensáveis meios técnicos para a realização dos respectivos programas em condições de absoluta igualdade”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf> Consultado en: 18.03.2015.

### **4.3. VÍNCULO DE ATRIBUCIÓN.**

#### **4.3.1. DESARROLLO NORMATIVO.**

En este apartado, analizaremos como se está regulado a nivel nacional e internacional el derecho de acceso para intentar proponer un marco normativo adecuado al objeto de mi trabajo.

Cuanto más rango tenga la norma, mayor el efecto multiplicador de la aplicación del derecho. El derecho internacional todavía no ha incorporado ningún precepto o norma sobre el ejercicio del derecho de acceso. Sin embargo, su reconocimiento constitucional solo ha sido positivado en escasos países. Esta falta de voluntad legisladora no ha impedido su desarrollo infraconstitucional en distintos Estados.

Aunque históricamente y en la actualidad los Organismos Internacionales no se han mostrado sensibles al reconocimiento expreso del derecho de acceso, sí que han sido contundentes a la hora de incorporar los fundamentos que justifican y dan sentido jurídico y humano al objeto del trabajo, según se ha expuesto en el estudio comparado del apartado 3.5; es decir, sus tres fundamentos: pluralismo, igualdad y libertad de conciencia, facilitando su extensión en cada país. Destacamos los principales textos:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce la igualdad (art. 1º), la libertad de conciencia (art. 18 y 19) y el pluralismo al concebir una sociedad democrática (art. 29, 2)<sup>516</sup>;

---

<sup>516</sup> “Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

- El Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 9 y 10, así como, el preámbulo y el art. 1º de su Protocolo 12) reconoció la igualdad, la libertad de conciencia y el pluralismo a través de la acogida de la democracia<sup>517</sup>, siendo

---

#### Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

#### Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

#### Artículo 29

1...

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.”. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Consultado en 18.05.2015.

#### <sup>517</sup> ARTÍCULO 9 Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás.

#### ARTÍCULO 10 Libertad de expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

#### Protocolo 12

Considerando el principio fundamental según el cual todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a la misma protección por la ley; Resueltos a tomar nuevas medidas para promover la igualdad de todos mediante la garantía colectiva de la prohibición general de la discriminación a través del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (denominado en lo sucesivo “el Convenio”); Reiterando que el principio de no discriminación no impide a los Estados Partes tomar medidas para promover una igualdad plena y efectiva, siempre que respondan a una justificación objetiva y razonable;

Han convenido lo siguiente:

#### ARTÍCULO 1 Prohibición general de la discriminación

1. El goce de los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o



que el Convenio Europeo sobre la televisión transfronteriza<sup>518</sup>, en su preámbulo, reconoce la necesidad del derecho de acceso a través de la exigencia del pluralismo como una garantía de las sociedades democráticas:

“Afirmando la importancia de la radiodifusión para el desarrollo de la cultura y para la libre formación de opiniones en condiciones que permitan preservar el pluralismo y la igualdad de oportunidades entre todos los grupos y partidos políticos democráticos”.

- El Tratado de Ámsterdam en su Protocolo (nº 32) sobre el sistema de radiotelevisión pública de los Estados Miembros (1997)<sup>519</sup> señala en su preámbulo que:

“el sistema de radiodifusión de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación.”.

- A su vez, la Convención Americana de Derechos Humanos también acogió estos tres fundamentos: la igualdad (art. 1º), el pluralismo a través de la previsión de la democracia (art.15) y la libertad de conciencia (art. 12 y 13)<sup>520</sup>.

---

de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de una autoridad pública, especialmente por los motivos mencionados en el párrafo 1.

<sup>518</sup> Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/ircett.html#i](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ircett.html#i). Consultado en: 01.06.2015.

<sup>519</sup> Disponible en: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_of\\_amsterdam/treaty\\_of\\_amsterdam\\_es.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_es.pdf). Consultado en: 01.06.2015.

<sup>520</sup> “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- En esta línea aún se pueden citar los artículos 30 y 31 de la Carta Social de las Américas<sup>521</sup> que destacan la necesidad de que el Estado promueva la libertad de expresión y el pluralismo.

---

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

#### Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

#### Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

#### Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.” Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm). Consultado en: 01.06.2015.

<sup>521</sup> “ARTIGO 30. Os Estados membros promoverão a participação em atividades artísticas e culturais em que as artes e a cultura possam florescer e contribuir para o enriquecimento cultural. É necessário e pertinente que os Estados membros gerem e assegurem um ambiente propício à liberdade de pensamento, expressão e informação, bem como as condições que

De este modo, a pesar de que no haya un artículo específico que positive expresamente el derecho de acceso, no es difícil aseverar que el orden jurídico internacional permite el pleno desarrollo de este derecho al reconocer explícitamente sus fundamentos. Nada obsta que, en el futuro, la ONU u otra organización a nivel continental lo positive, lo que sería muy importante para una rápida y eficiente diseminación de este derecho.

Se ha constatado que el derecho de acceso solamente está constitucionalizado en seis países actualmente. La Carta Magna siempre es texto adecuado para albergar este derecho, dado que consagra libertades y garantías fundamentales. La única directriz que debe observar el constituyente es la de no delimitar innecesariamente este derecho, de tal forma que lo inutilice para afrontar los desafíos que se propone. La Constitución portuguesa, por ejemplo, lo restringió apenas a los servicios de radiotelevisión, impidiendo, en principio, el acceso de los grupos sociales a los medios impresos y a internet.

Mejor dirección emprendió España al referirse a los “medios de comunicación”, permitiendo su ejercicio en cualquier tipo de MCM, pecando, no obstante, al reducirlo a los medios “dependientes del Estado”. Estos obstáculos, como regla general, se superan mediante un laborioso trabajo de doctrina y jurisprudencia que, aferrado a los principios jurídicos relacionados con la materia, consiguen hacer compatible la interpretación del Texto Constitucional y las nuevas y dinámicas condiciones sociales que se presentan en la moderna sociedad de la información. Así, cuantas más restricciones

---

facilem a expressão criativa e fomentem a pesquisa e imaginação em um ambiente de tolerância. ARTIGO 31. Os Estados membros fortalecerão e promoverão políticas públicas para difundir e divulgar a cultura em suas diversas manifestações. A promoção da pluralidade e da diversidade dos meios de comunicação favorece a consecução desses objetivos.”. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/docs/AG05806P05.doc>. Consultado en: 24.04.2015.

imponga la Carta Magna, mayor es la probabilidad de que este derecho se vuelva ineficaz.

La falta de previsión constitucional del derecho de acceso no es un obstáculo para su desarrollo a través de normas infraconstitucionales. En realidad, quizá sea más funcional a efectos de aplicación, obviando así cualquier referencia restrictiva. Lo ideal es que la Carta Magna reconozca expresamente los fundamentos de este derecho, obligando un posterior desarrollo legislativo, para que legislador delimite sus contornos generales y delegue en la autoridad administrativa competente el perfil subsidiario del marco normativo, de manera que la regla jurídica esté en sintonía con las peculiaridades regionales y locales. La ley, por ejemplo, puede perfectamente fijar el porcentaje total de tiempo permitido para cada MCM audiovisual, dejando que administrativamente se realice el reparto del tiempo entre los diversos grupos sociales significativos. Bélgica, Francia e Italia son ejemplos de países que han disciplinado este derecho apenas a nivel infraconstitucional<sup>522</sup>.

#### **4.3.2. ÓRGANO REGULADOR.**

El proceso de desregulación del mercado iniciado en la década de los ochenta del siglo XX e instado por la doctrina neoliberal alcanzó todos los campos de la economía. No fue diferente en el sector audiovisual, antes marcado por el monopolio estatal. La superación de este modelo no eliminó la necesidad de controlar los medios radiotelevisivos, como quería la iniciativa privada. Por el contrario, firmes en el argumento de que esta actividad tiene una naturaleza de servicio público, considerando la misión del Estado de resguardar el pluralismo ideológico e informativo, los países europeos

---

<sup>522</sup> FRAGUAS, Antonio Montoro. Op. Cit. p. 85, 90, 92 y 97.

comenzaron gradualmente a utilizar órganos reguladores<sup>523</sup> a medida que abrieron mano de la exclusividad a la explotación de estos servicios, haciendo viable la existencia de un sistema dual<sup>524</sup> en el que los entes públicos y privados actúan conjuntamente para potenciar el mercado audiovisual.

Francia es un buen ejemplo de ello. La misma ley que acabó con el monopolio público, también creó la Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual (AACA)<sup>525</sup>, posteriormente sustituida por la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades (CNCL) hasta su transformación en el Consejo Superior de Audiovisual (CSA)<sup>526</sup>. Y todas estas instituciones tenían como competencia angular asegurar el pluralismo interno, especialmente en las radios y televisiones privadas<sup>527</sup>.

---

<sup>523</sup> MAS, Joaquín Tornos. *La actividad de regulación*. En: MAS, Joaquín Tornos (coord.). *Autoridades de Regulación de lo Audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 71.

<sup>524</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital /\* COM/99/0657 final): “La televisión pública desempeña un importante papel en los Estados miembros de la Comunidad Europea, especialmente por lo que se refiere a la diversidad cultural y lingüística, los programas educativos, la información objetiva de la opinión pública, la garantía del pluralismo y la proporción, sobre una base gratuita, de entretenimiento de calidad. La integración de la radiodifusión pública en el nuevo entorno audiovisual digital requiere un enfoque equilibrado. Para garantizar el futuro del sistema dual de radiodifusión televisiva europeo, que engloba a empresas de radiodifusión públicas y privadas, será necesario reconciliar el papel que desempeñan las empresas de radiodifusión pública con los principios de competencia leal y el funcionamiento del mercado libre, de conformidad con el protocolo nº 32 del Tratado sobre el sistema de radiodifusión pública.”. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:51999DC0657>. Consultado en: 24.04.2015.

<sup>525</sup> LOMBARTE, Artemi Rallo. *La garantía del pluralismo informativo en francia. El Conseil Supérieur de L'audiovisuel* [en línea]. En: Revista española de derecho constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, n. 59, p. 100. ISSN 0211-5743. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79682>. Consultado en: 24.03.2015.

<sup>526</sup> ROIG, Núria Almiron. *La regulación del pluralismo en Francia. Contexto, análisis e interpretación* [en línea]. En: *Revista Latina de Comunicación Social*. Tenerife: Universidad de La Laguna, 2010, p. 472-487. Disponible en: [http://www.revistalatinacs.org/10/art3/913\\_Pompeu/35\\_Almiron.html](http://www.revistalatinacs.org/10/art3/913_Pompeu/35_Almiron.html). DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-913-472-487. Consultado en: 26.03.2015.

<sup>527</sup> LOMBARTE, Artemi Rallo. *La garantía del pluralismo informativo en francia. El Conseil Supérieur de L'audiovisuel* [en línea]. En: Revista española de derecho constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, n. 59, p. 112, 114 y 121. ISSN 0211-5743. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79682>. Consultado en: 24.03.2015.

Estos entes de control del servicio audiovisual adquieren una importancia todavía mayor en virtud del modelo de acceso aquí propuesto, en el que se prioriza el criterio cualitativo con vistas a la obtención de un verdadero pluralismo ideológico e informativo. De hecho, por más que la legislación sea detallista al disciplinar el derecho de acceso, siempre existirá la necesidad de un ente especializado dispuesto a su ejecución. Además de otras atribuciones que debe detentar, ciertamente debe incluir poderes para evaluar: los asuntos de interés público en el mercado de ideas que necesitan un mayor debate, bien por la parcialidad con que fueron difundidos, bien por la omisión de los MCM a divulgarlos; la observancia de las asociaciones sobre los requisitos de relevancia e hiposuficiencia para ejercer el acceso; cuál debe ser la extensión del espacio y en qué horarios deben difundirse los programas; la selección de los MCM para transmitir los programas para que se obtenga el mayor pluralismo posible; etc. Estas cuestiones no se consiguen dirimir únicamente por ley. En consecuencia, consideramos que se hace necesario la existencia de una entidad con poderes de regulación, fiscalización, ejecución y sanción, suficientes para ejercer su misión de forma eficaz.

A pesar de no ser el objeto de nuestro estudio – por lo que no nos extenderemos en este punto –, se impone destacar la exigencia de autonomía e independencia de los entes reguladores. El grado de libertad y ausencia de influencia política y económica, determinará el grado de independencia, transparencia y neutralidad necesarias para preservar un escenario que permita la constante confrontación de las diversas corrientes de pensamiento. Citado por Joaquín Torno Mas, García Llovet define las Autoridades Administrativas Independientes como: “Aquellos entes que, dotados de potestades de ordenación para la realización de funciones de regulación sectorial y no general, ejercen éstas en un régimen de no dependencia respecto del conjunto del aparato administrativo del Estado” <sup>528</sup>.

---

<sup>528</sup> MAS, Joaquín Tornos. *La actividad de regulación*. En: MAS, Joaquín Tornos (coord.). *Autoridades de Regulación de lo Audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p.72.

El Consejo Europeo ya ha recomendado a los Estados-miembros de la Unión Europea, a través de la Rec (2000) 23, que:

- “a) Establezcan, si aún no lo han hecho, autoridades reguladoras independientes para el sector de la difusión.
- b) Incluyan provisiones en su legislación y medidas en sus políticas que encomienden poderes a las autoridades reguladoras del sector de la difusión que les permitan llevar a cabo sus tareas, como dicta la ley nacional, de una manera independiente y transparente, de acuerdo con las directrices que se establecen en el apéndice de esta recomendación.
- c) Presenten estas directrices ante las autoridades reguladoras del sector de la difusión, las autoridades públicas y los grupos profesionales a los que concierne, además de ante el público en general, a la vez que aseguran el respeto efectivo de la independencia de las autoridades reguladoras con respecto a cualquier interferencia en sus actividades”<sup>529</sup>.

Siguiendo esta línea de pensamiento, es imprescindible que el sector audiovisual esté suficientemente regulado por los Poderes Públicos, lo que se exige un conjunto normativo propio, además de un organismo responsable para ejecutar el control estatal<sup>530</sup>. Asimismo, es fundamental que se informe al ente

---

<sup>529</sup> “Recommends that the governments of member states:

- a. establish, if they have not already done so, independent regulatory authorities for the broadcasting sector;
- b. include provisions in their legislation and measures in their policies entrusting the regulatory authorities for the broadcasting sector with powers which enable them to fulfil their missions, as prescribed by national law, in an effective, independent and transparent manner, in accordance with the guidelines set out in the appendix to this recommendation;
- c. bring these guidelines to the attention of the regulatory authorities for the broadcasting sector, public authorities and professional groups concerned, as well as to the general public, while ensuring the effective respect of the independence of the regulatory authorities with regard to any interference in their activities”.

Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=C M&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=C M&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75). Consultado en: 25.03.2015.

<sup>530</sup> Joaquín Torno Más ya había señalado la necesidad de realizar un control especial de los medios audiovisuales: “Esta última consideración nos pone de manifiesto que el control sobre los contenidos del audiovisual requiere una técnica de intervención singular (regulación) y una organización también especial para ejercer esta función (una autoridad independiente de regulación)”. MAS, Joaquín Tornos. *El control del contenido*. En: MAS, Joaquín Tornos (coord.). *Autoridades de Regulación de lo Audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p.52.

regulador de acuerdo con los requisitos materiales y procedimentales que garanticen su independencia.

De hecho, la ley debe disponer de forma detallada el régimen jurídico del organismo regulador, definiendo su composición, competencia, poderes, etc. La preocupación legal por la independencia del organismo debe ser una constante, especialmente en lo que respecta a la forma de nombrar a sus miembros (democrática, transparente y representativa de los diversos sectores de la sociedad), con sus garantías (mandato, incompatibilidad con otras actividades, etc.), y grado de su autonomía administrativa y financiera<sup>531</sup>.

Esta autonomía es fundamental para que no se transforme ni en un mero órgano de la administración con sospechas de dependencia, fácilmente modificado o incluso extinguido, ni en un mero ente auxiliar de alguno de los Poderes del Estado.

La experiencia de Portugal corrobora lo que estamos explicando. El artículo 39 de la Constitución portuguesa fue revisado por la Ley Constitucional n.º 1/2004 de 24 de julio (sexta revisión de la constitución)<sup>532</sup>, produciéndose la sustitución de la Alta Autoridad para la Comunicación Social, órgano independiente y dotado de autonomía administrativa que funcionaba al lado de

---

<sup>531</sup> Ángel García resume adecuadamente esta cuestión: “La Autoridad Audiovisual debe ser independiente de los poderes públicos, y de los agentes presentes en el mercado audiovisual. La independencia del órgano se debe garantizar tanto por la forma de elección de los miembros de su órgano colegiado de toma de decisiones, como de cara a su financiación.”. CASTILLEJO, Ángel García. *Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España* [en línea]. En: revista “Telos”. Madrid: Fundación Telefónica, 2006, julio-septiembre, n. 68. Disponible en: <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=7&rev=68.htm>. Consultado en: 26.03.2015.

<sup>532</sup> Disponible en: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp\\_2004.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp_2004.pdf). Consultado en: 26.03.2015.



la Asamblea de la República (art. 2º de la Ley n.º 43/98, de 6 de agosto)<sup>533</sup>, por la Entidad Reguladora para la Comunicación Social, persona jurídica de derecho público, dotada de autonomía administrativa y financiera y de patrimonio propio (art. 1º del Estatuto de la ERC)<sup>534</sup>.

Además, este organismo debe poseer poderes de regulación y supervisión para cumplir sus objetivos, lo que incluye la competencia para aplicar sanciones administrativas, como es el caso de ya citado Consejo Constitucional francés<sup>535</sup>:

“En relación con el poder reglamentario, dirá el Consejo que la Constitución no excluye el poder reglamentario de las administraciones independientes a condición de que esta habilitación no comporte sino medidas de alcance limitado en su campo de aplicación y en su contenido de tal forma que al Primer Ministro corresponde fijar las reglas principales de desarrollo de la Ley y al CSA precisarlas pero sin cuestionarlas. En consecuencia, como apuntábamos su poder reglamentario está subordinado al poder reglamentario general. En relación al poder de sanción, concluyó que la atribución de tal poder a una administración independiente no atenta contra el principio de separación de poderes si tenemos en cuenta la existencia de un régimen de autorización administrativa derivado de exigencias técnicas y de objetivos de valor constitucional y si se respetan los principios constitucionales aplicables a las sanciones penales.”

Cabe aún destacar que el proceso de convergencia tecnológica recomienda que exista un único ente que se encargue de la actividad de la comunicación social como un todo, ya sea del orden de infraestructura de

---

<sup>533</sup> Disponible en: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/estado-portugues-lei-alta-autoridade.pdf>. Consultado en: 26.03.2015.

<sup>534</sup> Disponible en: <http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/lei53.pdf>. Consultado en: 26.03.2015.

<sup>535</sup> LOMBARTE, Artemi Rallo. *La garantía del pluralismo informativo en francia. El Conseil Supérieur de L'audiovisuel* [en línea]. En: Revista española de derecho constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, n. 59, p. 115. ISSN 0211-5743. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79682>. Consultado en: 24.03.2015.

telecomunicaciones o del propio contenido audiovisual, o como mínimo, que haya una estrecha coordinación entre ellos cuando existan órganos diferenciados para cada tema<sup>536</sup>. Hemos dicho que el derecho de acceso puede recaer, además de en el servicio radiotelevisivo, en los medios impresos y en internet. Por tanto, es necesario que el órgano regulador consiga disciplinar y ejecutar este derecho de forma integral, considerando todos sus aspectos, sea de infraestructura o de contenido.

#### **4.3.3. RESPONSABILIDADES JURÍDICAS.**

La responsabilidad es un tema que está vinculado directamente a la propia idea de Derecho como un instrumento coactivo de resolución de conflictos sociales. Así, no es una coincidencia que el tema sea constantemente tratado por la Teoría General del Derecho que, más allá de las disensiones que despierta, la vincula a la regla del Derecho que establece las condiciones sancionables aplicadas en virtud del incumplimiento de una regla de conducta impuesta por el ordenamiento jurídico<sup>537</sup>.

Esta noción general adquiere peculiaridades propias en las diferentes ramas del Derecho. En este sentido, podemos agrupar la responsabilidad en tres grandes áreas: la civil, la penal y la administrativa. La primera hace

---

<sup>536</sup> “En este mismo sentido, teniendo en cuenta los procesos ya iniciados en otros países de nuestro entorno, como es el caso británico (creación de OFCOM como fusión de Oftel y la ITC), se debe atender a la realidad del proceso de convergencia entre los sectores del audiovisual y de las telecomunicaciones que aconseja esfuerzos de coordinación entre los distintos organismos de regulación de estos sectores convergentes.” Ibid.

<sup>537</sup> “La noción de responsabilidad está vinculada también con normas que no tiene como propósito dirigir las conductas de los individuos, sino establecer las condiciones en que pueda imputarse una sanción en virtud de una conducta ilícita: reglas de responsabilidad. Las reglas de responsabilidad se refieren fundamentalmente a tres criterios: a) la capacidad de los sujetos normativos; b) la relación causal entre el sujeto y la conducta caracterizada por la norma de conducta y c) la relación entre el agente del ilícito y la persona a quien se dirige la sanción”. MONJARAZ, Pablo de Larrañaga. *El concepto de responsabilidad en la teoría del Derecho contemporánea* [en línea]. En: Tesis doctorales. Alicante: Universidad de Alicante, 1996, p. 384. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10045/6709>. Consultado en: 20.07.2015.

referencia a la obligación de reparar los perjuicios (patrimonial y moral) causados a otros<sup>538</sup>; la segunda se refiere a los bienes más fundamentales de una sociedad, y precisamente por ello se pueden aplicar sanciones más severas, incluso la privación de libertad<sup>539</sup>; y la última corresponde a la actividad típica de la función ejecutiva en la que el Estado restringe libertades individuales en pro del interés público colectivo<sup>540</sup>.

En este tema, un aspecto jurídicamente relevante es la responsabilidad de la difusión de los contenidos en los medios de comunicación social. Ya hemos destacado que, desde una perspectiva subjetiva, el derecho de acceso se constituye en la facultad que tienen los grupos sociales de ejercer su libertad de expresión en “sentido amplio” a través de los medios de comunicación. De este modo, se constata que este derecho está sujeto a todos los límites y condiciones impuestos, además de aquellos que le son propios.

En este sentido, cabe recordar que las libertades iusinformativas no son absolutas, por el contrario, como toda libertad, encuentran algunas limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico, con el fin de preservar el ejercicio de otros derechos individuales o colectivos igualmente protegidos. De todos modos se observa que existe un cierto consenso sobre algunos derechos que claramente se configuran en límites de estas libertades. El art. 10.2 del

---

<sup>538</sup> Según Silvio Rodrigues: “A responsabilidade civil é a obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam”. RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: responsabilidade civil*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 6.

<sup>539</sup> “A partir da premissa de que o Direito Penal somente tipifica condutas que têm certa ‘relevância social’, posto que do contrário não poderiam ser delitos”. ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro – parte geral*. 5 ed. São Paulo: RT, 2004, p. 489.

<sup>540</sup> “Responsabilidade administrativa. Resulta de infração a normas administrativas, sujeitando-se o infrator a uma sanção de natureza também administrativa: advertência, multa, interdição de atividade, suspensão de benefícios etc. A responsabilidade administrativa fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de direito público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, nos limites das respectivas competências institucionais”. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 846-847.

Convenio Europeo de Derechos Humanos es preciso en esta dirección al disponer<sup>541</sup>:

“ARTÍCULO 10. Libertad de expresión.

1...

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

Por tanto, siempre que el ejercicio del derecho de acceso traspase uno de estos límites, existirá la posibilidad de responsabilizar a alguien por el exceso practicado.

En este orden de ideas, el derecho de acceso analizado se sustancia básicamente en espacios tasados cuya responsabilidad se asienta primordialmente en el grupo social. De hecho, las organizaciones sociales accedentes, como sujetos activos del derecho de acceso y productoras de la obra que se divulgará a través de los MCM, son directamente responsables de cualquier acto ilícito practicado en el ejercicio de este derecho; es decir, estos grupos son los que están principalmente legitimados para responder por

---

<sup>541</sup> “ARTÍCULO 10. Libertad de expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”. Disponible en: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf). Consultado en: 24.07.2015.

cualquier infracción (civil, penal o administrativa) perpetrada en el usufructo del acceso.

Por este motivo, es de suma importancia que el usuario esté informado sobre la titularidad del programa difundido, o sea, del grupo accedente, y no de los MCM. Así, es recomendable que la ley disponga de la necesidad de identificar de forma clara y destacada, al menos, al inicio y al fin del programa, que se trata del ejercicio de un derecho de acceso, como se constata en Portugal<sup>542</sup>.

Por otro lado, la legitimidad de las organizaciones sociales accedentes no exime de responsabilidad a los MCM que difundieron el programa, y por ello se les puede responsabilizar de forma subsidiaria o solidaria. Esta cuestión, sin embargo, merece un estudio más detallado, teniendo en cuenta que existen algunas particularidades que están directamente ligadas a la metodología utilizada para fiscalizar la regularidad del ejercicio del derecho de acceso. Para dilucidar mejor este asunto, vamos a centrarnos en dos modelos diametralmente opuestos: el de España y el de Portugal.

---

<sup>542</sup> “Artigo. 53.º (Acesso ao direito de antena na rádio)...

2 — Por tempo de antena entende -se o espaço de programação própria da responsabilidade do titular do direito, facto que deve ser expressamente mencionado no início e no termo de cada programa.”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

“Artigo 59.º (Acesso ao direito de antena na televisão)...

3 — Por tempo de antena entende -se o espaço de programação própria da responsabilidade do titular do direito, facto que deve ser expressamente mencionado no início e no termo de cada programa.”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf> Consultado en: 18.03.2015.

En el caso español, el epígrafe 5 (“Límites al ejercicio del derecho”) de las directrices básicas de la RTVE dispone<sup>543</sup>:

“El derecho de acceso, en cuanto concreción de las libertades de expresión e información, está afectado por los mismo límites a que están sujetas las citadas libertades. En consecuencia, las obligaciones derivadas para RTVE del ejercicio del derecho de acceso no se agota en la cesión y, en su caso, producción gratuita de espacios a favor de los grupos titulares del derecho sino que, en su condición de servicio público, RTVE debe además garantizar que ese ejercicio sea legítimo.

Por ello, la Corporación RTVE conocerá con carácter previo a su difusión los contenidos propuestos por los grupos, reservándose el derecho a no difundir aquellos que sean contrarios a los valores y principios constitucionales o que vulneren derechos fundamentales de terceros”.

Se extrae de la lectura de este epígrafe que el programa que produce el grupo accedente pasa por un análisis previo de la RTVE que puede vetar su difusión en el caso de que se observe que la obra no obedece los límites impuestos a las libertades iusinformativas, como por ejemplo, cuando hay infracción al derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia (art. 20. 4 de la Constitución española<sup>544</sup>). Admitiéndose que esta verificación cuente con respaldo constitucional, resulta evidente que su práctica puede generar la corresponsabilidad del MCM público que permita la divulgación de mensajes ilícitos en el ámbito del derecho de acceso. Si el sujeto pasivo cuenta con el poder de conocer previamente el contenido del programa, así como la competencia para vetarlo, pero no lo hace, obviamente también será responsable de los actos ilícitos perpetrados.

---

<sup>543</sup> Disponible en: [http://www.rtve.es/files/70-13082-FICHERO/Directrices\\_basicas.pdf](http://www.rtve.es/files/70-13082-FICHERO/Directrices_basicas.pdf). Consultado en: 21.06.2015.

<sup>544</sup> “Artículo 20...

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.”. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. Consultado en: 24.07.2015.

En contrapartida, el ordenamiento jurídico portugués no prevé la posibilidad de análisis previo de la obra del grupo accedente. Por este motivo, el art. 64.2 de la Ley de la Televisión<sup>545</sup> dispuso expresamente que este derecho es una de las excepciones de la responsabilidad solidaria de los MCM.

Por tanto, si no existe la posibilidad de analizar previamente el contenido del programa, no vemos como responsabilizar al sujeto pasivo del derecho de acceso, toda vez que simplemente está cumpliendo su deber de poner a disposición de los grupos sociales espacios de su programación. Sería ilógico y antijurídico corresponsabilizar al MCM por haber cumplido una obligación que le impone el ordenamiento jurídico, principalmente cuando este ordenamiento le prohíbe realizar cualquier tipo de verificación del contenido de la obra antes de su difusión.

En este caso, como la imposición de las sanciones es siempre posterior a la divulgación de los mensajes, es de suma importancia que los eventuales responsables estén debidamente identificados en la solicitud de acceso del grupo social. Además de esto, es recomendable que en esta solicitud haya una clara especificación de los cargos y personas que lo presiden. La Subcomisión Permanente de Acceso italiana, por ejemplo, exige que la petición de acceso esté acompañado: de una copia del estatuto social, del acta en la que se nombró al representante legal, de una declaración del representante legal en la que especifique los cargos y funciones que ejerce en la organización social, y de una copia del acta en la que se designe a la persona responsable civil y penalmente del programa de acceso<sup>546</sup>.

---

<sup>545</sup>Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.

<sup>546</sup>Disponible en: <http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/vigilanzaRAIXVI/Atto%20>

El modelo portugués ciertamente servirá de guía para los países americanos que suscriban la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>547</sup>, teniendo en cuenta el contenido de su art. 13, que determina<sup>548</sup>:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. **El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores**, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2” (la negrita es propia).

Una interpretación sistemática de este artículo nos permite concluir que el término "censura previa" del apartado 2º tiene un campo de aplicación bastante amplio, refiriéndose a cualquier acto de investigación anterior a la

---

indirizzo%20Linee%20guida%20presentazione%20domande%20Accesso.pdf. Consultado en: 20.06.2015.

<sup>547</sup>Véase que Guyana es el único país de América del Sur que no ha ratificado esta Convención. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm). Consultado en: 21.06.2015.

<sup>548</sup>Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf). Consultado en: 21.06.2015.



difusión del mensaje<sup>549</sup>. Así, el análisis del programa del grupo accedente antes de su divulgación, en principio, puede incurrir en una censura, terminantemente prohibida por el artículo antes transcrito.

En base a la mencionada Convención y a la Carta Magna brasileña, el Supremo Tribunal Federal ha consolidado la interpretación que<sup>550</sup>: “no cabe al Estado, por cualquiera de sus órganos, definir previamente lo que puede o lo que no se puede decir por las personas y los periodistas.”. Por lo tanto, el ejercicio de un eventual derecho de acceso de los grupos sociales en el Brasil no generará responsabilidades a los MCM.

En relación al tipo de responsabilidad que puede generarse en el ejercicio del derecho de acceso, entendemos que la civil y la penal no requieren mayor atención por nuestra parte, pues siguen el régimen general o especial establecido en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales y supranacionales.

No obstante, en lo que se refiere a los ilícitos administrativos, cabe destacarse que el grupo social puede ser sancionado al no cumplir cualquier norma administrativa o decisión de la Autoridad Independiente, como por ejemplo, cuando cede su espacio a otro grupo, difunde contenido que no guarda pertinencia temática con el asunto a ser debatido o con sus objetivos sociales, deja de transmitir el programa sin motivo justificado, difunde mensajes publicitarias, etc. La determinación de las infracciones son competencia del

---

<sup>549</sup> “La frase ‘sin censura ninguna’ es amplísima y muy novedosa y protege inclusive a la persona de una posible autocensura que podría limitar el ejercicio de la libre expresión, entendida dentro del contexto antes citado (expresión en todas sus formas y en una de las formas de expresión es la prensa).”. CABRAL, José María. *Las libertades de expresión, de prensa y otras, y los derechos a la información y a la intimidad*. En: CAMACHO, Emilio, CLAUDE, Luis Lescano (dir.). *Comentarios a la Constitución. Homenaje al quinto aniversario*. Asunción: Corte Suprema de Justicia, 1997, p. 85.

<sup>550</sup> Disponible en: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>. Consultado en: 21.06.2015.

Órgano Regulador y pueden acarrear sanciones previstas en el régimen general destinado a cualquier infracción administrativa, esto es, una advertencia, una multa, la suspensión o el cese del derecho de acceso.

De entre las sanciones administrativas arriba mencionadas, destacamos la posibilidad de suspensión o cese del derecho de acceso, que afectan al propio objeto de este derecho. La gravedad de estas sanciones se justifica por la extrema necesidad de evitar que algunos grupos utilicen el acceso para cometer actos ilícitos que se extiendan rápida y ampliamente en la sociedad como consecuencia de las grandes audiencias de los MCM. La Ley de Televisión portuguesa, una vez más, sirve como directriz para esta cuestión, pues en su artículo 79 dispuso expresamente la posibilidad de suspender el derecho de acceso por un período máximo de un año<sup>551</sup>.

---

<sup>551</sup> “Artigo 79.º Infracção cometida em tempo de antena

A violação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º e 2 do artigo 60.º, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, quando cometida no exercício do direito de antena, é ainda, consoante a gravidade da infracção, punida com a sanção acessória de suspensão do exercício do mesmo direito por períodos de 3 a 12 meses, com um mínimo de 6 a 12 meses em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções previstas na lei”. Disponible en: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/24800/0590305918.pdf>. Consultado en: 18.03.2015.



## **CAPÍTULO QUINTO**

### **DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS SOCIALES EN BRASIL.**

A partir de este punto la investigación se centrará en la construcción de un proyecto de ley sobre el derecho de acceso de los grupos sociales en Brasil. Partiremos de las conclusiones y líneas generales identificadas en los capítulos anteriores, especialmente en el cuarto capítulo, para extraer una propuesta normativa que instituya este derecho en el ordenamiento jurídico brasileño. Este proceso deductivo, no obstante, requiere un conocimiento previo de las diversas normas (nacionales y supranacionales) que afectan directa o indirectamente al derecho de acceso, así como del modo en que se estructuran los medios de comunicación social en Brasil.

#### **5.1. PANORAMA NORMATIVO.**

##### **5.1.1. NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL.**

Concluimos anteriormente que el derecho de acceso no dispone de una norma internacional que lo discipline expresamente, no obstante, la ONU, de forma clara, ya ha reconocido sus fundamentos a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. También ya hemos apuntado que la OEA positivó apenas los fundamentos de este derecho, sin reconocerlo directamente, en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, tanto los países europeos como los americanos no disponen de una norma supranacional que haya instituido expresamente el derecho de acceso, sin embargo, la libertad de conciencia, el pluralismo y la igualdad material están

explícitamente amparados por la ONU, la Unión Europea y la OEA. El reconocimiento de tales fundamentos ya está en consonancia con el desarrollo de este derecho a nivel nacional.

### **5.1.2. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL.**

La Constitución Federal brasileña tampoco ha positivado el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social. En cambio sí disciplinó concretamente sus fundamentos, así como, el derecho de acceso de los grupos políticos. En consecuencia, como forma de conocer los parámetros constitucionales que afectan el desarrollo del derecho objeto de esta investigación, partimos del análisis de sus fundamentos y del derecho de acceso de los grupos políticos, que están suficientemente regulados por la mencionada Carta Fundamental.

#### **5.1.2.1. FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE ACCESO CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE BRASIL.**

##### **5.1.2.1.1. PLURALISMO.**

El Estado Democrático de Derecho y el principio de pluralismo impregnan la Carta Magna brasileña, especialmente en su preámbulo y en los primeros artículos de la parte dispositiva<sup>552</sup>.

---

<sup>552</sup> “PREÁMBULO

Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado Democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía

El pluralismo político es uno de los fundamentos del Estado brasileño y no se restringe apenas al prisma político<sup>553</sup>. Por el contrario, debe entenderse en un sentido amplio, como norma estructurante del sistema democrático y cuyo objetivo es preservar la diversidad de la sociedad brasileña, que tiene como uno de sus rasgos más destacados el mestizaje de tres razas (blancos, indios y negros), cuya población se reparte a lo largo de un extenso territorio marcado por las diferentes culturas regionales. Al constitucionalizar el pluralismo, el constituyente dispuso de una realidad vigente en la sociedad brasileña: la diversidad de personas y grupos sociales conviven de forma armoniosa, aunque a veces conflictiva<sup>554</sup>.

Así, el pluralismo se ha convertido en un ideal social y político que está diseminado por todo el ordenamiento jurídico brasileño. Particularmente, en relación al sector de la comunicación social, nuestra Carta Magna preservó expresamente el pluralismo externo (art. 220, § 5º)<sup>555</sup>, al prohibir la formación de monopolios y oligopolios en el ámbito de los MCM<sup>556</sup>, y también el interno, al

---

social y comprometida, en el odien interno e internacional, en la solución pacífica de las controversias, promulgamos bajo la protección de Dios, la siguiente Constitución:

Art. 1. La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:...

V. el pluralismo político.”. Disponible en: [http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte\\_es&idConteudo=116100](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_es&idConteudo=116100). Consultado en: 09.05.2015.

<sup>553</sup> Comentando el art. 1º, V de la Constitución brasileña, Alexandre de Moraes argumenta que el: “pluralismo político demuestra la preocupación del legislador constituyente en afirmarla amplia y libre participación popular en los destinos políticos del país, garantizando la libertad de convicción filosófica y política”. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 131.

<sup>554</sup> “O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, de grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos”. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 145.

<sup>555</sup> Disponible en: [http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte\\_es&idConteudo=116100](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_es&idConteudo=116100). Consultado en: 09.05.2015.

<sup>556</sup> El STF, a su vez, extrajo el principio de pluralismo del § 5º del art. 220 de la CF: “El § 5º del art. 220 se presenta como norma constitucional de concreción de un pluralismo finalmente comprendido como fundamento de las sociedades auténticamente democráticas; esto es, el

disponer sobre el contenido de la programación radiotelevisiva, existiendo la clara determinación de preservar los valores de la cultura nacional y regional (art.221)<sup>557</sup>.

#### **5.1.2.1.2. IGUALDAD MATERIAL.**

La Carta Magna brasileña adoptó claramente un Estado Democrático y Social de Derecho, permitiendo la intervención estatal en el dominio económico para preservar el principio de igualdad sustancial<sup>558</sup>.

La referencia constitucional a la isonomía y a la justicia social deja clara la intención del constituyente a establecer el principio de igualdad material, y no simplemente el de igualdad formal.

Uno de los mayores desafíos de Brasil es la disminución de las notorias desigualdades sociales existentes en nuestra sociedad, en la que una pequeña porción de la población extremadamente rica convive estrechamente con una legión de desfavorecidos que no dispone de unas condiciones mínimas de subsistencia. La Carta Magna incorporó este desafío estableciendo como algunas de sus principales metas: la construcción de una sociedad justa y

---

pluralismo como la virtud democrática de la respetuosa convivencia entre los contrarios. La prensa libre es, en sí misma, plural, debido a que están constitucionalmente prohibidas la oligopolización y la monopolización del sector (§ 5º del art. 220 de la CF).”. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28130%2EENUME%2E+OU+130%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qzkxhwp>. Consultado en: 09.05.2015.

<sup>557</sup>Disponible en: [http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte\\_es&idConteudo=116100](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_es&idConteudo=116100). Consultado en: 09.05.2015.

<sup>558</sup> “O Centro medular do Estado Social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade...Deixou a igualdade de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma de Estado”. BONAVIDES, Paulo. Op. Cit. p. 376.

solidaria, la erradicación de la pobreza y de la marginalización, y la promoción del bien común<sup>559</sup>. Tales objetivos reflejan la dimensión sustancial que recae sobre el principio de igualdad formal previsto en el art. 5º de nuestra Constitución<sup>560</sup>.

La igualdad material también se reafirma en otros artículos constitucionales, de entre los que podemos citar el art. 170 y el 190. El primero trata del orden económico, que debe obedecer a los ideales capitalistas, sin prescindir de la búsqueda de la justicia social y la disminución de las desigualdades sociales y regionales<sup>561</sup>; el segundo se refiere al establecimiento de un orden social fundamentado en los valores del trabajo, del bienestar y de la justicia social<sup>562</sup>.

No cabe duda, por tanto, de que Brasil es un Estado Democrático y Social de Derecho que está comprometido con la igualdad formal y material. Por este motivo, el Poder Público en general (legislativo, ejecutivo y judicial)

---

<sup>559</sup> “Art. 3. Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil:

I. construir una sociedad libre, justa y solidaria;

II...

III. erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales;

IV. promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color edad o cualesquiera otras formas de discriminación.”. Disponible en: [http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte\\_es&idConteudo=116100](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_es&idConteudo=116100). Consultado en: 09.05.2015.

<sup>560</sup> Según José Afonso Silva: “A compreensão do dispositivo vigente, nos termos do art. 5º, *caput*, não deve ser assim tão estreita. O intérprete há de aferi-lo com outras normas constitucionais, conforme apontamos supra e, especialmente, com as exigências da justiça social, objetivo da ordem econômica e da ordem social”. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 217.

<sup>561</sup> Art. 170. El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social, observando los siguientes principios:...

V. reducción de las desigualdades regionales y sociales;

...

Art. 193. El orden social tiene como base primer el trabajo, y como objetivo el bienestar y la justicia social.”. Disponible en: [http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte\\_es&idConteudo=116100](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_es&idConteudo=116100). Consultado en: 09.05.2015.

<sup>562</sup> Disponible en: [http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte\\_es&idConteudo=116100](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfSobreCorte_es&idConteudo=116100). Consultado en: 09.05.2015.



debe dirigir todos sus esfuerzos para tratar de garantizar un marco de igualdad en el que los menos favorecidos también puedan disfrutar de los bienes y servicios, fruto del esfuerzo de la sociedad<sup>563</sup>, incluidos los que afectan a los servicios de comunicación social.

La misma contundencia se manifiesta en la reiterada jurisprudencia del STF en el ámbito de los derechos sociales, buscando la igualdad material<sup>564</sup>:

"Los actos que establecen sistema de reserva de plazas basado en criterios étnicos o raciales (cuotas) en el proceso de selección para el ingreso en institución pública de educación superior. (...) No es contrario - por el contrario, prestigia - el principio de igualdad material prevista en el primer párrafo del art. 5 de la CR... La justicia social hoy en día, más que simplemente redistribuir riquezas creadas por el esfuerzo colectivo, significa distinguir, reconocer e incorporar valores culturales diversificados a la sociedad en general, a menudo considerados inferiores a aquellos reputados dominantes".

#### **5.1.2.1.3. LIBERTAD DE CONCIENCIA.**

Por lo que se refiere a la libertad de conciencia, este derecho está diseminado en la Carta Magna en diferentes artículos, empezando por el dilatado artículo 5º que presenta una extensa relación de derechos

---

<sup>563</sup> Comentando el art. 3º de la CF, Alexandre de Moraes elucida la exegesis de este artículo: "Lógicamente, los objetivos contemplados en el art. 3º no es taxativo, tratando solamente de la previsión de algunas finalidades primordiales que debe perseguir la República Federativa de Brasil. Los poderes públicos deben buscar los medios e instrumentos para promover condiciones de igualdad real y efectiva y no solamente contentarse con la igualdad formal, respetando uno de los objetivos fundamentales de la República: la construcción de una sociedad justa. Para la adopción de ese precepto, debe existir una política legislativa y administrativa que no puede contentarse con la pura igualdad legal, adoptando normas especiales tendentes a corregir los efectos dispares ocasionados por el tratamiento igual de los desiguales, buscando la concreción de igualdad social.". MORAES, Alexandre de. Op. Cit. p. 146.

<sup>564</sup> Disponible en: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Consultado en: 09.05.2015.

fundamentales. Este artículo regula, por ejemplo, la libertad de manifestación de pensamiento, de creencia, de convicción religiosa, de expresión, de comunicación, de información<sup>565</sup>, etc.

Además, la Constitución brasileña vigente se diferencia de las anteriores por haber destacado un capítulo específico a la Comunicación Social. Es como si hubiese instituido un subsistema propio para este Derecho, que va del artículo 220 al 224<sup>566</sup>.

En este capítulo, el constituyente reguló diferentes aspectos de la relación iusinformativa, tales como, directrices sobre el contenido de la programación que deben ser observadas por los MCM (art. 221), adopción del modelo privado por los medios impresos (art. 220, § 6º) y del sistema mixto por los radiotelevisivos (art. 223), prohibición de la censura (art. 220), restricciones a la propiedad de las empresas de información (art. 222), etc. De este subsistema de normas, se percibe que la libertad de conciencia puede ser fácilmente identificada en los siguientes dispositivos<sup>567</sup>:

---

<sup>565</sup> “Art. 5...

IV. es libre la manifestación del pensamiento, quedando prohibido el anonimato;

V. Queda asegurado el derecho de respuesta, proporcional al agravio, además de la indemnización por daño material, moral o a la imagen;

VI. Es inviolable la libertad de conciencia y de creencia, estado asegurado el libre ejercicio de los cultos religiosos y garantizada, en la forma de la ley, la protección de los locales de culto y sus liturgias;

VIII. Nadie será privado de derechos por motivo de creencia religiosa o de convicción filosófica o política, salvo si las invocara para eximirse de obligación legal impuesta a todos y rehusase cumplir la prestación alternativa, fijada por ley;

IX. es libre la expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, sin necesidad de censura o licencia;

XIV. Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional;”. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>. Consultado en: 09.05.2015.

<sup>566</sup>Disponible en: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8153467>. Consultado en: 09.05.2015.

<sup>567</sup>Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>. Consultado en: 09.05.2015.

**“Art. 220.** La manifestación del pensamiento, la creación, la expresión y la formación, bajo cualquier proceso o vehículo no sufrirán ninguna restricción observándose lo dispuesto en esta Constitución.

1º. No contendrá la ley ninguna disposición que pueda construir una traba a la plena libertad de información periodística en cualquier medio de comunicación social, observándose lo dispuesto en el artículo 5º., IV, V, X, XIII y XIV.

2º. Está prohibida toda censura de naturaleza política, ideológica y artística.”

A tenor de lo expuesto, se constata que el artículo 5º está en perfecta sintonía con el artículo 220<sup>568</sup>. En realidad, esta regla reafirma las libertades iusinformativas antes citadas, pero las regula bajo el aspecto institucional, centrando su atención mucho más en la actividad de los MCM y de los profesionales de la información<sup>569</sup>. De todos modos, resulta evidente que las dimensiones subjetiva y objetiva de la libertad de conciencia tienen plena acogida en la Carta Magna brasileira.

Siguiendo la dinámica de interpretación jurisprudencial que estamos haciendo, el Supremo Tribunal Federal<sup>570</sup> comulga con este pensamiento:

“Eso implica, lógicamente, que la interpretación del art. 5º, XIII, de la Constitución, en la hipótesis de la profesión de periodista, se haga, necesariamente, en conjunto con los preceptos del art. 5º, IV, IX,

---

<sup>568</sup> En relación a este tema, Alexandre de Moraes entiende que la: “garantía constitucional de libertad de comunicación social, prevista en el art. 220, es un verdadero corolario de la norma prevista en el art. 5º, IX, que consagra la libertad de expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, independientemente de censura o licencia.”. MORAES, Alexandre. Op. Cit. p. 2009.

<sup>569</sup> “A liberdade de comunicação consiste num conjunto de direitos, formas, processos e veículos, que possibilitam a coordenação desembaraçada da criação, expressão e difusão de pensamento e da informação. É o que se extrai dos incisos IV, V, IX, XII e XIV do art. 5º combinado com os arts. 220 a 224 da Constituição”. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 245.

<sup>570</sup> Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28511961%2E%2E+OU+511961%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ma9py34>. Consultado en: 09.05.2015.

XIV, y del art. 220, de la Constitución, que aseguran las libertades de expresión, de información y de comunicación en general”.

Además de haber positivado los fundamentos del derecho de acceso, el conjunto normativo que regula la comunicación social nos permite concluir que la Constitución requiere una postura activa del Estado con el fin de regularla, sin que esto se convierta en la odiosa censura. De hecho, el art. 220, §§ 3º a 5º y el art. 221 estipulan deberes dirigidos al Poder Público, a fin de preservarla libertad de expresión en su amplio sentido, confiriéndole un especial poder regulatorio sobre los MCM, tanto en su aspecto subjetivo (prohibición de monopolio y oligopolio), como objetivo, referente al contenido de sus mensajes<sup>571</sup>.

Por tanto, se entiende que el derecho de acceso de los grupos sociales es perfectamente admisible dentro del contexto constitucional brasileño, que exige un papel regulatorio al Estado sobre la comunicación social. De hecho,

---

<sup>571</sup> “Art. 220...

3º. Corresponde a la ley Federal:

I. regular las diversiones y espectáculos públicos, correspondiendo al Poder Público informar sobre su naturaleza, los límites de edad para los que se recomiendan, los locales y horarios en que su presentación se muestre inadecuada.

II. Establecer los medios legales que garanticen a la persona y a la familia la posibilidad de defenderse de programas o programaciones de radio y televisión que contraríen lo dispuesto en el art. 221, así como de la publicidad de productos, prácticas y servicios que puedan ser nocivos a la salud y al medio ambiente.

4o. La publicidad comercial de tabaco, bebidas y agrotóxicos, medicamentos y terapias estará sujeta a restricciones legales, en los términos del inciso II del párrafo anterior, y contendrá, siempre que fuese necesario, advertencia sobre los perjuicios derivados de su uso.

5o. Los medios de comunicación social no pueden, directa o indirectamente, ser objeto de monopolio u oligopolio.

Art. 221. La producción y la programación de las emisoras de radio y televisión, atenderán a los siguientes principios:

I. preferencia a las finalidades educativas, artísticas, culturales e informativas;

II. promoción de la cultura nacional y regional y estímulo a la producción independiente que haga posible su divulgación;

III. regionalización de la producción cultural, artística y periodística, de acuerdo con los porcentajes establecidos en la ley;

IV. respeto a los valores éticos y sociales de la persona y de la familia.”. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28511961%2E%2E+OU+511961%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ma9py34>.

Consultado en: 09.05.2015.

además de estar consagrado debidamente sus fundamentos, el ejercicio de este derecho contribuirá, obviamente, al desarrollo del Estado en su ardua misión por regular un mercado de ideas tan diversificado como el brasileño.

En otras palabras, el acceso puede servir como instrumento para que el Poder Público cumpla su tarea reguladora, en la medida en que puede pluralizar el debate en torno a temas de interés público, contribuyendo, por tanto, al alcance de las directrices emanadas de la Constitución.

#### **5.1.2.2. DERECHO DE ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Otro aspecto importante que demuestra el fértil campo plantado por los constituyentes brasileños en relación al desarrollo del derecho de acceso de los grupos sociales en Brasil es ejercicio de este derecho por los grupos políticos a los medios de comunicación radiotelevisivos, previsto en el art. 17, § 3º de la actual Carta: “Los partidos políticos tienen derecho a recursos del fondo de los partidos y acceso gratuito a la radio y a la televisión, en la forma de la ley.”.

La forma en la que el constituyente brasileño reguló este derecho de acceso es digna de ser elogiada, pues se limitó a instituirlo sin profundizar en otros pormenores, dejando a cargo de una ley ordinaria esta tarea. De hecho, la norma constitucional apenas lo estableció, declarando su gratuidad y restringiendo su alcance a los medios radiotelevisivos, y nada más. Por consiguiente, los demás aspectos relativos a este derecho se regularon a través de la Ley nº 9.096, de 19 de septiembre de 1995. Excepto en lo que se refiere a la mencionada restricción, sería recomendable que una norma constitucional semejante incluyera el derecho de acceso de los grupos sociales.

Como se ha reiterado, no tiene sentido que se admita el derecho de acceso político y, al mismo tiempo, se niegue este mismo derecho a los grupos sociales, dado los objetivos comunes al servicio del principio democrático, uno representativo y otro participativo. Así, el reconocimiento expreso del primero por parte de nuestros constituyentes refuerza el criterio de que el segundo ya tiene una sólida base constitucional, facilitando su construcción legislativa infraconstitucional para hacerlo efectivo.

### **5.1.3. CONFIGURACIÓN INFRACONSTITUCIONAL.**

#### **5.1.3.1. PRECEDENTES NORMATIVOS DEL DERECHO DE ACCESO.**

En primer lugar, es menester puntualizar que la competencia legislativa sobre la comunicación social es privativa de la Unión (gobierno federal), conforme se desprende del art. 22, IV de la CF brasileña: “Art. 22. Compete privativamente a la Unión legislar sobre:... IV. Aguas, energía, informática, telecomunicaciones y radiodifusión;”. Igualmente, observamos que no existe ninguna ley federal que haya disciplinado el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social. En realidad, este tema es completamente ignorado por nuestros legisladores en lo que respecta a los grandes MCM.

Es necesario destacar también que heredamos de Portugal, nuestros colonizadores, el sistema del *Civil Law*, oriundo del Derecho Romano, que se desarrolla a través de actos legislativos y ejecutivos, al contrario del *Common Law*, que se fundamenta en decisiones judiciales. Así, es sintomático que, solamente en relación a las leyes ordinarias federales (emitidas por la Unión),

nos encontramos en la número 13.126 (trece mil ciento veintiséis)<sup>572</sup>. Brasil es un Estado que legisla mucho.

A pesar de esta tendencia, aún no se ha regulado el derecho de acceso de los grupos sociales. Teniendo en cuenta que hay un conflicto constante de derechos y garantías fundamentales en el ámbito de la Comunicación Social, es imprescindible, por lo tanto, la promulgación de una ley ordinaria emitida por el Congreso Nacional. Con este proceder se proporcionará la necesaria seguridad jurídica para el razonable desarrollo de este importante derecho.

A pesar de esta omisión legislativa, encontramos en nuestro ordenamiento jurídico infraconstitucional tres precedentes normativos que demuestran cabalmente la viabilidad de la promulgación de una ley ordinaria federal destinada específicamente a desarrollar el derecho de acceso de los grupos sociales a los grandes medios de comunicación social.

#### **5.1.3.1.1. LEY SOBRE EL PLEBISCITO.**

El primer ejemplo normativo se refiere a la ley nº 8.624, de 4 de febrero de 1993, que reguló el plebiscito que se realizó en Brasil para que el pueblo definiese la forma y el sistema de gobierno, en virtud del art. 2º del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias<sup>573</sup>. Este artículo constitucional (§1º)

---

<sup>572</sup> Disponible en: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/2015-leis-ordinarias#content>. Consultado en: 22.05.2015.

<sup>573</sup> “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. (Vide emenda Constitucional nº 2, de 1992) § 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público”. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Consultado en: 11.05.2015.

previó expresamente el derecho de acceso para los grupos que defendiesen las corrientes de pensamiento especificadas en el citado art. 2º.

En relación a la ley nº 8.624/93, cabe destacar que el art. 4º dispuso que: “Para representar las diferentes corrientes de pensamiento sobre forma y sistema de gobierno se organizarán tres frentes parlamentarios a los que se vincularán entidades representativas de la sociedad civil”<sup>574</sup>. Véase que los sujetos activos de este específico derecho de acceso no son los partidos políticos y sí los entes que representaban a la población brasileña, llamada a decidir sobre su forma y sistema de gobierno. La ley aglutinó, por tanto, a los diversos grupos sociales y políticos, así como a los ciudadanos brasileños, en torno a tres corrientes de pensamiento: en pro del Parlamentarismo con República, del Presidencialismo con República y del Parlamentarismo con Monarquía (§ 1º)<sup>575</sup>.

Este acceso, por tanto, se destinó a la defensa de estos tres puntos de vista, situando en un segundo plano el aspecto subjetivo. Lo más importante es la discusión sobre los temas que serían objeto del plebiscito y no sobre las personas que defenderían cada tesis. De ahí se percibe la nítida preocupación con el aspecto cualitativo con el contenido a debatir en detrimento del aspecto cuantitativo, que está relacionado al peso social de los grupos accedentes.

De lo anterior, cabe resaltarse todavía algunas restricciones impuestas por el art. 5º que son típicas del derecho de acceso de los grupos sociales: la

---

<sup>574</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8624.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8624.htm). Consultado en: 11.05.2015.

<sup>575</sup> “Art. 4º...

§ 1º As frentes que representam, respectivamente, o Parlamentarismo com República, o Presidencialismo com República e o Parlamentarismo com Monarquia, organizadas sob a forma de sociedade civil, devem ter estatuto e programa definindo as características básicas da forma e do sistema de governo que cada qual defenderá”.



imposibilidad de transferencia del espacio a otros entes (§ 1º), la pertinencia temática (§ 2º) y la obligación accesoria del Estado para proveer los recursos para la producción del programa (§ 3º)<sup>576</sup>. Todas estas características ya han sido debidamente acentuadas en el capítulo anterior, cuando delineamos las líneas generales del derecho de acceso.

Finalmente merece subrayarse que diversos artículos de esta ley fueron objeto de impugnación ante el STF, incluidos los artículos 4º y 5º antes transcritos. Es importante indicar que la acción fue interpuesta por un partido político brasileño (PDT – partido democrático del trabajo), fundamentando sus argumentos en que los partidos políticos deberían ser los únicos legitimados para debatir sobre el plebiscito, señalando también que “por imperativo del art. 17, § 3º, la Constitución ya confiere a los partidos políticos – y solo a ellos – el acceso gratuito a la radio y a la televisión”<sup>577</sup>.

La Corte Suprema decidió, por mayoría, a favor de la constitucionalidad de los citados artículos, manteniendo todos los términos impugnados de la ley. Por la importancia de esta jurisprudencia en relación al objeto de nuestro estudio, reproducimos los extremos más significativos<sup>578</sup>:

“Ley 8.624/1993, que dispone sobre el plebiscito destinado a definir la forma y el sistema de gobierno. Regulación del art. 2º del

---

<sup>576</sup> “Art. 5º...

§ 1º. O espaço destinado à propaganda do plebiscito só pode ser utilizado pelas frentes nacionais constituídas na forma do art. 4º desta lei.

§ 2º A utilização do espaço e do tempo a que se refere o caput deste artigo respeitará posições político-partidárias diferenciadas, na proporção de sua representação parlamentar na respectiva frente

§ 3º As transmissões e a geração de imagem e som serão feitas, gratuitamente, pela Radiobrás...”

<sup>577</sup> Disponible en: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392110>. Consultado en: 09.05.2015.

<sup>578</sup> Disponible en: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392110>. Consultado en: 09.05.2015.

ADCT/1988, alterado por la EC 2/1992. Impugnación a diversos artículos (arts. 4º, 5º y 6º) de la referida Ley 8.624/1993. Organización de frentes parlamentarios, bajo la forma de sociedad civil, destinados a representar el parlamentarismo con república, el presidencialismo con república y el parlamentarismo con monarquía. Necesidad de registro de esos frentes parlamentarios, ante la Mesa Directora del Congreso Nacional, para efectos de acceso gratuito a las emisoras de radio y de televisión, para la divulgación de sus mensajes doctrinarios ('derecho de antena'). **Alegación de que los preceptos legales impugnados habrían transgredido los postulados constitucionales** del pluralismo político, de la soberanía popular, del sistema partidario, **del derecho de antena** y de la libertad de asociación. Supuesta usurpación, por el Congreso Nacional, de la competencia reglamentaria otorgada al TSE. Consideraciones, hechas por el relator originario (Min. Néri da Silveira), en torno a conceptos y valores fundamentales, tales como la democracia, el derecho de sufragio, la participación política de los ciudadanos, la esencialidad de los partidos políticos y la importancia de su papel en el contexto del proceso institucional, la relevancia de la comunicación de ideas y de la propaganda doctrinaria en el contexto de la sociedad democrática. Entendimiento mayoritario del STF en el sentido de la no ocurrencia de las alegadas ofensas al texto de la CR. Medida cautelar desestimada" (la negrita es propia).

Así se desprende claramente que, al contrario de lo que argumentaba el PDT, el STF reconoció que los partidos políticos no detentan la exclusividad del derecho de acceso a los medios radiotelevisivos, pudiendo extenderse este derecho a otros grupos sociales.

#### 5.1.3.1.2. LEY DEL ESTADO DE “RIO GRANDE DO SUL”.

El segundo precedente normativo se refiere a la Ley del Estado<sup>579</sup> de Rio Grande do Sul 9.726/1992, de 17 de septiembre<sup>580</sup>, que desarrolló el artículo 239 de la Constitución del citado Estado<sup>581</sup>, que disponía:

“Art. 239. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales, profesionales, comunitarias, culturales y ambientales dedicadas a la defensa de los derechos humanos y a la libertad de expresión e información social, de ámbito estatal, tendrán derecho a espacio periódico y gratuito en los órganos de comunicación social pertenecientes al Estado, de acuerdo a su representatividad y a criterios a ser definidos por ley”.

La mera interpretación literal de este artículo nos lleva a concluir que el constituyente estatal estableció el derecho de acceso de los grupos políticos y sociales a los medios de comunicación social estatal con la clara determinación de conceder “espacio periódico y gratuito” a las organizaciones sociales detalladas en el seno de este artículo.

A su vez, la ley nº 9.726/92 desarrolló el citado artículo 239, previendo en su art. 4º que este derecho se ejercerá de acuerdo a “su representatividad y criterios definidos por el Consejo de Comunicación Social y por esta ley”. En

---

<sup>579</sup> Según el artículo 1 de la Constitución brasileña, la República Federativa de Brasil está formada por la Unión (gobierno federal), los Estados, Municipios y el Distrito Federal. Todos son entidades federativas con atribuciones de competencia definidas constitucionalmente. He mantenido estas nomenclaturas, dado que no hay coincidencia con la organización política de España.

<sup>580</sup> Disponible en: [http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_IdNorma=15354](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.asp?Hid_IdNorma=15354). Consultado en: 10.05.2015.

<sup>581</sup> Disponible en: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>. Consultado en: 10.05.2015.

otras palabras, los requisitos para ejercicio de este derecho deben obedecer los parámetros fijados en esta ley, así como, por otras normas reglamentarias fijadas por el Órgano Regulador, en este caso, el Consejo de Comunicación Social. La ley, en el § 1º del art. 4º, continúa definiendo los sujetos activos y pasivos de este derecho<sup>582</sup>.

En su apuesta innovadora por el derecho de acceso, el art. 5º lo extendió a los medios impresos públicos. Esta revolucionaria iniciativa llegó incluso a delimitar el espacio a “veinte páginas mensuales”. En el caso de los servicios de radiodifusión se aplicaba “5 (cinco) horas semanales”<sup>583</sup>. Es evidente que semejante articulación normativa pretendía extremar el enriquecimiento de la opinión pública.

Por su parte, el art. 6º disponía la obligación accesorio de proveer los recursos necesarios para la realización de programas por los grupos<sup>584</sup>. Por

---

<sup>582</sup> “Art. 4º - Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais, comunitárias, culturais e ambientais dedicadas à defesa dos direitos humanos e à liberdade de expressão e informação social, terão direito a espaço periódico e gratuito nos órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado, de acordo com sua representatividade e critérios definidos pelo Conselho de Comunicação Social e por esta lei.

§ 1º - Para efeito desta lei, definem-se:

I - como partidos políticos aqueles representados na Assembleia Legislativa do Estado;

II - como organizações de âmbito estadual, aquelas que comprovarem condição conferida pela lei ou por seus estatutos, de atuação abrangente ao território do Estado e representatividade perante organismos nacionais ou internacionais congêneres;

III - como órgão de comunicação social, os serviços públicos de radiodifusão sonora ou de sons e imagens das quais o Estado seja concessionário, por si ou por ente da administração indireta, bem como jornais e revistas publicadas pela administração direta e indireta.

§ 2º - O direito previsto neste será exercido pelas entidades credenciadas junto ao Conselho de Comunicação Social.”

<sup>583</sup> “Art. 5º - Os órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado dedicarão espaços à divulgação prevista no artigo 4º desta lei, sendo, no mínimo:

I - vinte páginas mensais, quando se tratar de meio impresso;

II - 5 (cinco) horas semanais, quando se tratar de serviço de radiodifusão.”

<sup>584</sup> “Art. 6º - Os órgãos de comunicação social assegurarão às entidades credenciadas, na forma do § 2º do artigo 4º desta lei, o devido suporte técnico que possibilite a utilização do espaço concedido.

Parágrafo único - As despesas decorrentes da utilização dos recursos oferecidos pelos órgãos de comunicação social correrão por conta da entidade beneficiária, podendo o Conselho de Comunicação Social fixar normas de auxílio do Estado a entidades que não disponham de recursos suficientes para o exercício do direito previsto nesta lei.”

último, el art. 8º preveía el deber de los MCM públicos ofrecer una programación plural<sup>585</sup>, a semejanza de lo dispuesto en el art. 28, apartado 2º, de la ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal de España.

Teniendo en cuenta la normativa analizada, no se puede negar que la citada ley reguló suficientemente el derecho de acceso de los grupos sociales en el ámbito de los MCM públicos del Estado de Rio Grande do Sul. Infelizmente tanto el art. 239 de la Constitución, como la ley de referencia, por razones formales, fueron declarados inconstitucionales por el Supremo Tribunal Federal con el argumento de vicio de iniciativa y de desobediencia al principio de Separación de Poderes, sin abordar el fondo de la constitucionalidad de estas normas. Por su importancia, reproducimos textualmente el resumen de la decisión de la Suprema Corte<sup>586</sup>:

“Creación de Consejo, dotado de diversificada composición y representatividad, destinado a orientar a los Órganos de Comunicación Social del Estado, sus fundaciones y entidades sujetas a su control (art. 238 y 239 de la Constitución de Rio Grande do Sul y Ley del Estado 9726-92).

Cautelar admitida, ante la urgencia del plazo firmado para la instalación del Colegiado y la relevancia de la fundamentación jurídica del pedido, especialmente en relación a las tesis concernientes a la separación de Poderes y a la exclusividad de iniciativa del Jefe del Ejecutivo, así como la competencia exclusiva de este para ejercer la dirección superior y disponer sobre la organización y el funcionamiento de la administración.”

---

<sup>585</sup> “Art. 8º - Na produção e veiculação de material jornalístico, os veículos de comunicação social observarão a pluralidade de versões em matéria controversa, ouvindo as partes envolvidas em polêmica sobre fatos de atualidade e interesse público.

Parágrafo único - A parte que tiver relevante envolvimento em fatos noticiados e se sentir prejudicada com a omissão poderá requerer ao veículo o imediato registro de sua posição.”

<sup>586</sup> Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28821%2E%2E+OU+821%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ooc99uu>. Consultado en: 10.05.2015

#### **5.1.3.1.3. LEY DE LA RADIO COMUNITARIA.**

El tercer precedente normativo se refiere a la ley nº 9.612, de 19 de febrero de 1998, que instituyó el servicio de radiodifusión comunitaria<sup>587</sup>. El art. 1º de esta ley delimita este servicio a la “radiodifusión sonora, en frecuencia modulada, operada en baja potencia y cobertura restringida, otorgada a fundaciones y asociaciones comunitarias, sin fines lucrativos, con sede en la localidad donde se presta el servicio.”. Por baja potencia se entiende “el servicio de radiodifusión prestado a la comunidad, con potencia limitada a un máximo de 25 watts ERP y altura del sistema irradiante no superior a treinta metros” y por cobertura restringida “aquella destinada a atender determinada comunidad de un barrio y/o villa” (§ 1º).

El art. 3, I establece como uno de los objetivos de la ley “permitir la difusión de ideas, elementos culturales, tradiciones y hábitos sociales de la comunidad”. En este contexto normativo se percibe que los §§ 2º y 3º del art. 4º no dejan lugar a dudas sobre la institución de un particular derecho de acceso a este servicio de radiodifusión:

“Art. 4º...

§ 2º Las programaciones de opinión e información contemplarán los principios de pluralidad de opinión y de versión simultáneas en materias polémicas, divulgando, siempre, las diferentes interpretaciones relativas a los hechos noticiados.

§ 3º Cualquier ciudadano de la comunidad beneficiada tendrá derecho a emitir opiniones sobre cualesquiera asuntos abordados en la programación de la emisora, así como a manifestar ideas, propuestas, sugerencias, reclamaciones o reivindicaciones, debiendo observar apenas el momento adecuado de la programación para hacerlo, mediante pedido encaminado a la Dirección responsable por la Radio Comunitaria.”

---

<sup>587</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9612.htm). Consultado el 06.05.2015.

El § 2º se dirige claramente al comunicador, que es la persona responsable por preservar la dialéctica de los mensajes en su programación general, pudiendo para ello utilizar cualquier grupo o persona de la comunidad con el fin de ofrecer una visión diferente de lo divulgado.

Es necesario mencionar que este específico derecho de acceso tiene en cuenta las restricciones de alcance de la radio comunitaria, conforme lo estipulado en el art. 1º. Lógicamente, cuando el barrio o villa tenga pocos habitantes, el acceso individual es perfectamente viable. En comunidades mayores con grupos sociales consolidados nada impide que se les convoque para pluralizar el debate sobre asuntos de interés de la localidad.

Por otro lado, es importante destacar que algunos términos utilizados en estos párrafos para preservar el pluralismo de ideas, tales como la necesidad de presentar una “versión simultánea en materias polémicas”, “diferentes interpretaciones relativas a los hechos noticiados” y la posibilidad de que cualquier ciudadano “emita opiniones sobre cualesquiera asuntos abordados en la programación de la emisora”, demuestran de forma cristalina que estamos frente a un derecho de acceso en los moldes especificados en esta tesis. Así, nos encontramos nítidamente frente al acceso de las personas, eventualmente de grupos sociales, a las radios con el único fin de diversificar el contenido difundido en el ámbito comunitario.

Se debe resaltar que no hay noticias de ninguna acción que haya cuestionado la constitucionalidad de esta ley ante el Poder Judicial, muy por el contrario, recientemente el Fiscal General de la República impugnó la ley nº 9.418/2004 del municipio de Uberaba del “Estado de Minas Gerais” con el

argumento de que solamente la Unión tiene competencia para legislar sobre la radiodifusión, llegando a citar la vigencia de la ley nº 9.612/98<sup>588</sup>.

A pesar de ser un derecho de acceso específico y muy restringido se desprende que esta normativa indica que jurídicamente existe un vacío legislativo a ocupar en lo que respecta al derecho de acceso de los grupos sociales en relación a los grandes medios de comunicación social existentes en Brasil. Efectivamente, esta ley evidencia que el ordenamiento jurídico patrio es lo suficientemente maduro para acoger tal derecho, comenzando por el ambiente constitucional que acogió sus fundamentos y previó expresamente el acceso de los grupos políticos. Ahora bien, si el legislador ordinario ya ha regulado el derecho de acceso de modo restringido, ¿por qué razón no podría hacerlo de forma más amplia si ambos tienen los mismos fundamentos y se diferencian apenas en la proporción de personas a las que alcanzan?

La ley nº 11.652 del 7 de abril de 2008<sup>589</sup>, que dispone sobre los principios y objetivos de la radiotelevisión pública, concede un espacio a la regulación del derecho de acceso de los grupos sociales al determinar en su art. 2º que este servicio debe observar, de entre otras directrices, la “II - promoción del acceso a la información por medio de la pluralidad de fuentes de producción y distribución del contenido” y la “IX - participación de la sociedad civil en el control de la aplicación de los principios del sistema público de radiotelevisión, respetándose la pluralidad de la sociedad brasileña”. Tales metas se alcanzarán más fácilmente a través del acceso de las diferentes organizaciones sociales que existen en el seno de nuestra sociedad.

---

<sup>588</sup> Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=288433>. Consultado el 06.05.2015.

<sup>589</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm). Consultado el 16.05.2015



Así, se puede concluir que el marco normativo – constitucional y legal – es propicio para el desarrollo del derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social, bastando para ello la aprobación de una ley específica federal para regularlo, desafío que se asumirá al final de este capítulo.

#### **5.1.3.2. DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.**

La ley ordinaria nº 9096 de 19 de septiembre de 1996, sobre los partidos políticos<sup>590</sup>, reguló el derecho de acceso de los partidos políticos, denominándolo “propaganda partidista”. Este derecho está contemplado en el artículo 17, § 3º de la Constitución Federal. En virtud de la gran semejanza existente, se entiende adecuado tomar como referencia algunos puntos importantes de este apartado normativo en la confección del proyecto de ley que regulará el derecho de acceso de los grupos sociales.

Inicialmente cabe destacar que el ordenamiento brasileño ha diferenciado perfectamente la propaganda partidista de la propaganda electoral. Realmente, La primera, regulada por la ley 9.096/96, se destina a que los partidos políticos promocionen sus valores e intereses y se realiza todos los semestres del año, excepto en aquellos en los que hay elecciones; mientras que la segunda se destina a los candidatos tres meses antes de las elecciones (art. 36 y §º 2º de la ley nº 9.504, de 30 de septiembre de 1997)<sup>591</sup>. En este

---

<sup>590</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Consultado el 09.05.2015.

<sup>591</sup> “Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição...”

§ 2º No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão”. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Consultado el 09.05.2015.

epígrafe analizaremos la propaganda partidista, ya que guarda estrecha relación con el derecho de acceso de los grupos sociales.

El primer aspecto que nos llama la atención es la delimitación del contenido trazado en el art. 45, I a III y § 1º, II, que aborda la pertinencia temática entre el sujeto activo y los mensajes que se difunden durante el acceso. Estos mensajes deben ceñirse a la difusión del programa partidario o de la posición del partido en temas políticos. La infracción de este deber genera una responsabilidad administrativa típica del derecho de acceso que es sancionada con la pérdida de los siguientes espacios (§ 2º).

Asimismo, en este tema de responsabilidad, la Resolución nº 20.034/1997, de 27 de noviembre, del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil estableció la obligación de identificación del partido político accedente, mencionando que se trata de propaganda partidista (art. 2º, § 2º), prohibiendo, además, la averiguación previa del contenido de la obra (art. 11)<sup>592</sup>.

Otro punto relevante nos acerca al tipo de acceso previsto, que presenta dos posibilidades: en bloque, en cadena nacional o de Estado y en inserciones de treinta segundos a un minuto (art. 46, § 1º), ambos en horario comprendido entre las 19:30 y las 22:00 h (art. 45). Considerando que la franja de mayor audiencia de la televisión brasileña se concentra entre las 20:00 y las 22:00,

---

<sup>592</sup> “Art. 2º...

§ 4º No início e no fim das transmissões em cadeia, dever-se-á trazer, com preservação do tempo reservado aos partidos, a identificação da agremiação responsável e a menção à Lei nº 9.096/95, que determinou a veiculação.

Art. 11. As transmissões não estão sujeitas a prévia censura, por elas respondendo, na forma da lei, os que as promoverem, sem prejuízo da responsabilidade pelas expressões faladas ou pelas imagens transmitidas.

Parágrafo único. As emissoras de rádio e televisão deverão manter sob sua guarda, à disposição da Justiça Eleitoral, pelo prazo de trinta dias, as fitas magnéticas para servir como prova de ofensa à lei eventualmente cometida.”. Disponible en: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-20.034-de-27-de-novembro-de-1997-brasilia-2013-df>. Consultado en: 29.07.2015.

con un pico a las 21:00<sup>593</sup>, podemos concluir que buena parte de los programas de los partidos políticos accedentes se emite en *prime time*.

Asimismo, este derecho tiene aplicación en los MCM públicos y privados, conforme se desprende del artículo 46 que impone a todos los medios radiotelevisivos, sin excepción, la obligación de conceder acceso a los partidos políticos<sup>594</sup>.

Estos parámetros legales (ejercicio del derecho de acceso político en horario estelar y su aplicación en los medios públicos y privados) demuestran que el legislador tenía plena conciencia de la realidad que lo rodeaba, y por ello deseaba dotar este derecho de gran eficacia para lograr el pluralismo político en el seno de la sociedad brasileña. Asimismo, tales parámetros sirven de modelo para la elaboración de una propuesta legislativa del derecho de acceso de los grupos sociales.

El criterio de selección utilizado es el cuantitativo, aunque el Supremo Tribunal Federal haya juzgado inconstitucional el art. 13 y 49 de esta ley<sup>595</sup>, que limitaba la propaganda partidista a ciertos partidos con representantes en el Congreso. Con la declaración de inconstitucionalidad, todos los partidos con representación en el Senado o en la Cámara tienen derecho al acceso. A pesar de ello, es necesario destacar que no deja de ser un sistema proporcional, pues para acceder al Parlamento los candidatos de los grupos políticos tienen que obtener determinados porcentajes de votación de la población brasileña.

---

<sup>593</sup> Disponible en: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Consultado el 19.05.2015, p. 20.

<sup>594</sup> “Art. 46. As emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a realizar, para os partidos políticos, na forma desta Lei, transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual, por iniciativa e sob a responsabilidade dos respectivos órgãos de direção.”. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Consultado el 09.05.2015.

<sup>595</sup> Disponible en: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Consultado el 09.05.2015.

De acuerdo con el art. 49, cada partido tendrá 120 (ciento veinte) minutos por semestre, distribuidos en bloques e inserciones en red nacional y de Estado. En este año de 2015, está asegurado tiempo de acceso a treinta partidos políticos<sup>596</sup>. Esto significa que, a cada semestre, la propaganda política en red nacional dispone de treinta horas, lo que resulta en una media semanal aproximada de setenta minutos<sup>597</sup>. Además, el ejercicio de este derecho en cadena nacional suele ser los jueves<sup>598</sup>, a partir de las 20:30, con cinco o diez minutos de duración.

A su vez, entendemos que el derecho de acceso de los grupos sociales puede seguir perfectamente estas directrices jurídicas que ya están consolidadas en el escenario nacional. Es decir, la difusión del programa puede realizarse a partir de las 20:30h, durante cinco o diez minutos, todos los días de la semana excepto los jueves, que se reserva a los partidos políticos. A diferencia de los partidos, el acceso de los grupos sociales no puede fijarse en un día específico de la semana, porque su ejercicio depende de las iniciativas y del recorrido del trámite del procedimiento para su aceptación.

Por esta razón, es importante que la solicitud de los horarios de acceso se produzca con una antelación razonable, permitiendo, así, que los MCM se organicen. Con esta preocupación, el art. 46 ha establecido dos plazos: quince días para el TSE requerir los horarios (§ 2º) y doce horas antes de la

---

<sup>596</sup> Disponible en: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-propaganda-partidaria-bloco-primeiro-segundo-semester-18-06-2015>. Consultado el 28.07.2015.

<sup>597</sup> Considerando que hay aproximadamente veinte seis semanas en cada semestre de 2015.

<sup>598</sup> “Art. 2º...

§ 2º As cadeias nacionais ocorrerão às quintas-feiras, podendo o Tribunal Superior Eleitoral, se entender necessário, deferir a transmissão em outros dias. Havendo coincidência de datas, terá prioridade o partido que tiver apresentado o requerimento em primeiro lugar, vedada a transmissão de mais de um programa na mesma data (Lei nº 9.096/95, art. 46, § 4º)”. Disponible en: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-20.034-de-27-de-novembro-de-1997-brasilia-2013-df>. Consultado en: 29.07.2015.

transmisión para la llegada del programa (§ 5º)<sup>599</sup>. Entendemos que un plazo mínimo de 3 días está en consonancia con el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta que el Órgano Regulador, cuando apruebe una iniciativa a trámite, deberá comunicarlo inmediatamente a los medios de comunicación, conforme hemos dejado claro en el esquema que representa el procedimiento de acceso. Por otro lado, nada impide que se mantenga el plazo de doce horas para la entrega del programa, que incluso puede realizarse por medio electrónico.

Cabe destacar todavía que el sistema brasileño permite el acceso de los grupos políticos (propaganda partidista) a las empresas de información radiotelevisivas. Además, los candidatos tienen el mismo derecho en período electoral (propaganda electoral). En ambos casos, existe una previsión legal para que tales espacios se paguen bajo la forma de compensación fiscal, que se calcula en base a los valores comerciales cobrados por las propias emisoras, llegándose a descuentos de hasta el 80% del referido valor<sup>600</sup>.

---

<sup>599</sup> “Art. 46. As emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a realizar, para os partidos políticos, na forma desta Lei, transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual, por iniciativa e sob a responsabilidade dos respectivos órgãos de direção.

§ 2º A formação das cadeias, tanto nacional quanto estaduais, será autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que fará a necessária requisição dos horários às emissoras de rádio e de televisão, mediante requerimento dos órgãos nacionais dos partidos, com antecedência mínima de quinze dias.

§ 5º O material de áudio e vídeo com os programas em bloco ou as inserções será entregue às emissoras com antecedência mínima de 12 (doze) horas da transmissão, podendo as inserções de rádio ser enviadas por meio de correspondência eletrônica. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013).” Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Consultado el 09.05.2015.

<sup>600</sup> “Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.

§ 1º O direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão previsto no parágrafo único do art. 52 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, e neste artigo, pela cedência do horário gratuito destinado à divulgação das propagandas partidárias e eleitoral, estende-se à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos de que dispõe o art. 8º da Lei no 9.709, de 18 de novembro de 1998, mantido também, a esse efeito, o entendimento de que: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

I – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

II – a compensação fiscal consiste na apuração do valor correspondente a 0,8 (oito décimos) do resultado da multiplicação de 100% (cem por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) do tempo, respectivamente, das inserções e das transmissões em bloco, pelo preço do espaço comercializável comprovadamente vigente, assim considerado aquele divulgado pelas emissoras de rádio e televisão por intermédio de tabela pública de preços de veiculação de

## 5.2. ESTRUCTURA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN BRASIL.

### 5.2.1. CONSIDERACIONES INICIALES.

Hemos destacado que la aplicación de las directrices trazadas en el capítulo anterior exige un conocimiento de cómo está estructurado el sistema de comunicación social en Brasil. Para ello se debe realizar un breve estudio de cada tipo de MCM y de su régimen jurídico actual ya que de esta forma será posible precisar con qué intensidad se puede hacer efectivo el derecho de acceso en nuestro país. Así, analizaremos a continuación los medios impresos, los radiotelevisivos e internet.

Además, acometeremos un examen sobre la autoridad responsable de la regulación de los MCM brasileños, fundamental para el desarrollo de este derecho.

---

publicidade, atendidas as disposições regulamentares e as condições de que trata o § 2º-A; (Redação dada pela Lei nº 12.350, de 2010)

III – o valor apurado na forma do inciso II poderá ser deduzido do lucro líquido para efeito de determinação do lucro real, na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal (art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996), bem como da base de cálculo do lucro presumido. (Incluído pela Lei nº 12.350, de 2010)

§ 2º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 2º-A. A aplicação das tabelas públicas de preços de veiculação de publicidade, para fins de compensação fiscal, deverá atender ao seguinte: (Incluído pela Lei nº 12.350, de 2010)

I – deverá ser apurada mensalmente a variação percentual entre a soma dos preços efetivamente praticados, assim considerados os valores devidos às emissoras de rádio e televisão pelas veiculações comerciais locais, e o correspondente a 0,8 (oito décimos) da soma dos respectivos preços constantes da tabela pública de veiculação de publicidade; (Incluído pela Lei nº 12.350, de 2010)

II – a variação percentual apurada no inciso I deverá ser deduzida dos preços constantes da tabela pública a que se refere o inciso II do § 1º. (Incluído pela Lei nº 12.350, de 2010)

§ 3º. No caso de microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (Simples Nacional), o valor integral da compensação fiscal apurado na forma do inciso II do § 1º será deduzido da base de cálculo de imposto e contribuições federais devidos pela emissora, seguindo os critérios definidos pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN). (Redação dada pela Lei nº 12.350, de 2010)". Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Consultado el 18.05.2015.

### 5.2.2. MEDIOS IMPRESOS.

Desde el descubrimiento de Brasil por los portugueses en 1500 hasta la llegada de la familia real a Río de Janeiro en 1808 la prensa no existía en nuestro país. En este sentido, Maria Izabel Moura Nascimento explica que “La idea es que el Brasil colonia, con el sistema esclavista, no presentaba una situación propicia, dentro del molde económico-social ya diseminado en Europa, para la implantación de la prensa”<sup>601</sup>.

A pesar de que existe una cierta polémica, se puede atribuir el primer MCM brasileño impreso a Hipólito da Costa, quien el 1 de junio de 1808 comenzó a editar en Londres el “Correio Brasiliense”, periódico caracterizado por sus severas críticas a la administración regia<sup>602</sup>. Tres meses después surgió en suelo patrio la “Gazeta do Rio de Janeiro”, que tampoco era imparcial pues estaba comprometido con la monarquía e incluso se imprimía utilizando la maquinaria de palacio<sup>603</sup>.

De esta suerte, se observa que la prensa brasileña surgió de manos de la iniciativa privada, circunstancia que ha pervivido a lo largo de nuestra historia. En cambio, no se constituyó una red pública de prensa escrita y el Estado se concentró más en actuar en el sector radiotelevisivo, conforme se verá más tarde.

---

<sup>601</sup> Disponible en: <http://www.revistaacervo.an.gov.br/seer/index.php/info/article/view/158>. Consultado en: 15.05.2015. (p. 39).

<sup>602</sup> Disponible en: [http://www.fundaj.gov.br/geral/artigo\\_passeio\\_historia\\_imprensa.pdf](http://www.fundaj.gov.br/geral/artigo_passeio_historia_imprensa.pdf). Consultado el 15.05.2015.

<sup>603</sup> Disponible en: <http://www.revistaacervo.an.gov.br/seer/index.php/info/article/view/158>. Consultado el 15.05.2015. (p.40)

A semejanza de los países europeos, la gran mayoría de los MCM impresos es de iniciativa principalmente privada, sin que exista ninguna necesidad de licencia estatal para su creación, conforme se aprecia en la redacción del art. 220, § 6º de la Constitución Federal brasileña<sup>604</sup>: “La publicación de medios impresos de comunicación no necesita de licencia de la autoridad”.

Por otro lado, la “Investigación Brasileña de Medios de Comunicación 2015” confeccionada por el IBOPE (Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística), encargada por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, indica que las empresas de información impresa poseen actualmente un reducido público consumidor: “el 76% de los entrevistados afirmaron que no leen el periódico, el 21% que lo leen al menos un día a la semana y apenas el 7% de estos últimos que lo hacen todos los días”<sup>605</sup>. Además, la investigación informa de que entre: “los medios investigados, la revista es el que tiene la menor presencia en el día a día de los brasileños. De acuerdo con los resultados sobre frecuencia de uso, el 85% de los entrevistados afirmaron que no suelen leer revistas”<sup>606</sup>.

Este pequeño número de usuarios, junto al hecho de que el Estado debe remunerar al sujeto pasivo por los espacios que se ponen a disposición de los grupos sociales accedentes teniendo en cuenta la naturaleza privada de estos MCM, nos lleva a concluir que todas las directrices que identificamos en el capítulo anterior pueden aplicarse en Brasil; esto es, el derecho de acceso solo debe ejercerse en la prensa escrita de forma excepcional, solamente cuando el pluralismo no pueda obtenerse por medios radiotelevisivos o por internet.

---

<sup>604</sup>Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>. Consultado en: 09.05.2015.

<sup>605</sup> Disponible en: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Consultado el 19.05.2015, p. 67.

<sup>606</sup> Ibíd. p. 81.



### 5.2.3. MEDIOS RADIOTELEVISIVOS.

La aparición de la radio en Brasil también se debe a la iniciativa privada. Es significativo que la primera transmisión radiofónica en suelo brasileño se produjese el 7 de septiembre de 1922, coincidiendo con la conmemoración del centenario de nuestra independencia de Portugal, mediante una antena instalada por los estadounidenses de la Westinghouse Eletric, acontecimiento para el que el entonces presidente Epitácio Pessoa preparó y pronunció un discurso. A pesar de que este evento fue organizado por el gobierno, el Estado no se interesó por el desarrollo de la radiodifusión, siendo el médico, profesor y antropólogo Roquete-Pinto y Henry Morize los que fundaron, el 23 de abril de 1923, la primera radio brasileña, que recibió el nombre de “Rádio Sociedade do Rio de Janeiro”<sup>607</sup>.

También llama la atención el hecho de que se donase esta emisora al Ministerio de Educación en el año 1936, convirtiéndose en la primera radio pública brasileña<sup>608</sup>.

El sistema público de radiotelevisión brasileño se perfeccionó con la edición de la Medida Provisional nº 398, de 10.10.2007, convertida en la ley nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que permitió la creación de la Empresa Brasil de

---

<sup>607</sup> Ibíd.

<sup>608</sup> Valci Regina Zuculoto relata con detalle este hecho: “En mi investigación, adopté como marco de inicio de la historia de la radio el año 1936, cuando Roquette-Pinto donó al Gobierno Federal, más específicamente al MES – Ministerio de Educación y Salud, su Radio Sociedad de Río de Janeiro, también considerada la primera emisora radiofónica brasileña, fundada el 20 de abril de 1923. La donación se realizó con la condición de que el gobierno mantuviese los ideales de programación basados en la transmisión de educación y cultura. Con la Sociedad, que se transformó en la Radio MEC de Río de Janeiro, nació el segmento no comercial de la radiodifusión nacional, que por muchos años fue conocido y funcionó como sistema de radio educativa.”. ZUCULOTO, Valci Regina. *A história do Rádio Público no Brasil: um resgate pela linha do tempo* [en línea]. Disponible en: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2283-2.pdf>. Consultado el 09.05.2015.

Comunicación (EBC) responsable de “prestar servicios de radiotelevisión pública y servicios conexos” (art. 6º).

La EBC, creada en diciembre de 2007, es la “gestora de los canales TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agencia Brasil, Radioagencia Nacional y del sistema público de Radio<sup>609</sup>”. Según su página web, actualmente existen nueve emisoras que componen la red de radiodifusión estatal: Nacional FM Brasília, Nacional Brasília AM, MEC AM - Brasília, Nacional Alto Solimões FM, Nacional Alto Solimões AM, Nacional Amazonía, Nacional Río AM, MEC FM – Rio y MEC AM – Río<sup>610</sup>.

A tenor de lo expuesto, se constata que las empresas de información, que mantienen en la actividad comercial la base de sus servicios, siempre han ocupado un lugar destacado en el escenario nacional de radiotelevisión, en detrimento de las emisoras públicas que concentran sus acciones en la calidad de la programación<sup>611</sup>.

La evolución de la televisión en Brasil siguió una trayectoria parecida a la de la radio. El inicio de la televisión fue obra del magnate de la comunicación Assis Chateaubriand, quien ya poseía una red de MCM impresos y radiofónicos (Diarios Asociados), el 18 de septiembre de 1950 con la inauguración de la TV Tupí de São Paulo<sup>612</sup>. A partir de ese momento comenzaron a surgir empresas

---

<sup>609</sup> Disponible en: <http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/a-empresa>. Consultado el 16.05.2015.

<sup>610</sup> Disponible en: <http://radios.ebc.com.br/>. Consultado el 09.05.2015.

<sup>611</sup> Valci Regina Zuculoto también ha llegado a esta conclusión: “La historia de la Radio Pública brasileño, aquí comprendida como el segmento no comercial que reúne emisoras estatales, educativas, culturales y universitarias, es singular. Necesita ser rescatada y analizada específicamente con sus características propias que se diferencian de la historia de la radiofonía brasileña como un todo, donde la hegemonía es de la radio comercial.”. ZUCULOTO, Valci Regina. *A história do Rádio Público no Brasil: um resgate pela linha do tempo* [en línea]. Disponible en: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2283-2.pdf>. Consultado el 09.05.2015.

<sup>612</sup> MORAIS, Fernando. *Chatô: o rei do brasil, a vida de assis chateaubriand, um dos brasileiros mais poderosos do século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1994, p. 498.

de información que trabaron una intensa competición por la audiencia, siendo digna de mención el comienzo de la TV Globo en 1965 con el “respaldo financiero y técnico del grupo americano Time/Life”<sup>613</sup> y que, en las décadas siguientes, pasó a dominar el mercado brasileño, circunstancia que se ha perpetuado hasta nuestros días.

Otro punto que debe destacarse es la aparición tardía de las televisiones estatales. Incentivados por los militares, que gobernaron Brasil bajo un sistema dictatorial de 1964 a 1985, algunos Estados crearon televisiones educativas propias. Efectivamente, el art. 15 del Decreto-Ley nº 236/1967, de 28 de febrero, determinó que se reservase canales destinados a las televisiones educativas en todas las ciudades con más de cien mil habitantes<sup>614</sup>. En consecuencia, la primera cadena pública brasileña fue inaugurada en 1968, denominada “TV Universitaria de Pernambuco”<sup>615</sup>.

En 1998 se creó la ABEPEC (Asociación Brasileña de Emisoras Públicas, Educativas y Culturales) que mantiene veintiuna emisoras asociadas<sup>616</sup>. Además, de la misma forma que la radio, el sistema de televisión pública se fue perfeccionando con la inauguración de la TV Brasil que<sup>617</sup>:

---

<sup>613</sup>Disponible en: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/02.%20Um%20perfil%20da%20TV%20brasil%20eira.%2040%20anos%20de%20hist%C3%B3ria.pdf>. Consultado el 16.05.2015

<sup>614</sup> “Art 15. Dentro das disponibilidades existentes ou que venham a existir, o CONTEL reservará canais de Televisão, em todas as capitais de Estados e Territórios e cidades de população igual ou superior a 100.000 (cem mil) habitantes, destinando-os à televisão educativa”. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0236.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm). Consultado en: 30.07.2015.

<sup>615</sup>Disponible en: [https://www.ufpe.br/ntvru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=172](https://www.ufpe.br/ntvru/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=172). Consultado en: 30.07.2015.

<sup>616</sup>Disponible en: <http://www.abepec.com.br/site/quem/detalhe.asp?c=4>. Consultado el 16.05.2015

<sup>617</sup>Véase esta información en la página web de EBC. Disponible en: <http://tvbrasil.ebc.com.br/sobreatv>. Consultado el 16.05.2015

“se creó para atender la antigua aspiración de la sociedad brasileña de tener una televisión pública nacional, independiente y democrática. Su finalidad era y es complementar y ampliar la oferta de contenidos, ofreciendo una programación de naturaleza informativa, cultural, artística y científica.”

De hecho, la finalidad indicada por la EBC en su página de internet es, en realidad, un resumen de los principios detallados en el art. 2º de la ley nº 11.652/2008. Este artículo resalta, entre otros, el compromiso con la calidad de la programación que deben tener las radios y televisiones públicas, así como su función de complemento de las demás empresas de información que ya operan en el escenario nacional, en clara alusión al sistema mixto de radiotelevisión, conforme lo previsto en el art. 223 de la Constitución Federal<sup>618</sup>.

Es necesario puntualizar que, tradicionalmente, nuestro ordenamiento jurídico trata la radiotelevisión como un servicio público que puede ser explotado directamente por el Estado o por un particular mediante delegación. De hecho, la Carta Magna en vigor, siguiendo el modelo adoptado en constituciones anteriores, expresamente dispone<sup>619</sup>:

**“Art. 21.** Compete a la Unión:...

XII. explotar directamente o mediante autorización, concesión o licencia:

a. los servicios de radiodifusión sonora, de sonidos e imágenes y demás servicios de telecomunicaciones;

**Art. 223.** Corresponde al Poder Ejecutivo otorgar y renovar concesiones, permisos y autorizaciones para el servicio de radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes, observando el

---

<sup>618</sup> Sérgio Mattos comparte este razonamiento: “El modelo de televisión brasileño, tradicionalmente privado, evoluciona hacia lo que se puede denominar un sistema mixto, en el que el Estado ocupa los vacíos dejados por la libre iniciativa, operando canales destinados a programas educativos”. Disponible en: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/02.%20Um%20perfil%20da%20TV%20brasileira.%2040%20anos%20de%20hist%C3%B3ria.pdf>. Consultado el 16.05.2015.

<sup>619</sup> Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>. Consultado el 09.05.2015.

principio de complementariedad de los sistemas privado, público y estatal”.

Ante este panorama constitucional, el STF ya ha declarado<sup>620</sup>:

“El propio texto constitucional trata de modo diferente los medios de comunicación escritos y los medios de comunicación sonoros o de sonidos e imágenes. La radio y la televisión, por constituir servicios públicos dependientes de ‘concesión’ por parte del Estado y prestados mediante la utilización de un bien público (espectro de radiofrecuencias), tienen un deber que no se extiende a los medios de comunicación escritos: el deber de imparcialidad o de equidistancia ante los candidatos. Imparcialidad, sin embargo, que no significa ausencia de opinión o de crítica periodística. Equidistancia que apenas veda que las emisoras de radio y televisión apoyen o rechacen esta o aquella candidatura a un cargo político electivo.”

Así, aunque tengamos un sistema público de radiotelevisión, nuestra historia nos revela que en este servicio siempre ha predominado la gestión privada<sup>621</sup>.

El propio constituyente de la Carta Magna en vigor, reconociendo este predominio de lo privado, prescribió la fórmula del sistema mixto y de la

---

<sup>620</sup>Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284451%2E%2E+OU+4451%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nxpuwm6>. Consultado el 09.05.2015.

<sup>621</sup> Conforme José Tarcisio da Silva Oliveira Filho: “Moraes (1994) relata que la televisión en el país se estableció como un emprendimiento comercial realizado por el magnate de la comunicación Assis Chateaubriand en la década de los 50. Esta forma de introducción de la televisión se diferencia de cómo se produjo en algunas naciones europeas, como Francia, Inglaterra y Portugal. En ellas, la televisión fue inicialmente un proyecto público, en el que existía un marcado monopolio estatal (MATOS, 2008). Así, en Brasil, la televisión comenzó vinculada al dominio comercial, muchas veces bajo la influencia de los intereses gubernamentales y empresariales.”. Disponible en: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sudeste/3o-encontro-2014/gt-5-2013-historia-da-midia-audiovisual-e-visual/a-tv-publica-no-brasil-a-evolucao-historica-do-formato-e-o-papel-da-tv-brasil-na-promocao-do-jornalismo-cidadao/view>. Consultado el 09.05.2015

complementariedad entre el servicio público y el privado. Lógicamente, la tardía creación de las emisoras radiotelevisivas estatales solo se justifica en la medida en que ocupen los espacios vacíos dejados por las empresas de información ya instaladas. En la verdadera guerra comercial por la audiencia con el fin de obtener mayores lucros, el papel que desempeñan los MCM públicos está relacionado precisamente con el compromiso por la calidad del servicio prestado, y no con la audiencia, además de servir de portavoz a los grupos y personas alejados del mercado de ideas cuando sean imprescindibles para la preservación del pluralismo ideológico e informativo.

Es por eso, por tanto, que la ley nº 11.652/2008 (art. 2º) declinó desde siempre estas directrices impostergables a los entes públicos, que tendrán que encontrar su propio modo de hacer radiotelevisión, diferenciándose del servicio prestado por las empresas de información.

En esta misma línea de pensamiento destaca la investigación del instituto inglés Populus, encargada por la BBC y realizada en 14 países (Australia, Brasil, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, España, Suecia, Portugal, Reino Unido, Emiratos Árabes Unidos y EE.UU.). Esta encuesta sobre la calidad de los canales de televisión situó a la TV Cultura en segundo lugar, solo por detrás de la propia BBC ONE, mientras que la TV Globo obtuvo apenas el vigésimo octavo lugar<sup>622</sup>. De esta forma, se evidencia claramente la diferencia entre el modo operativo de las televisiones públicas y el de las privadas: las primeras priorizan la calidad de contenido de sus programas y las segundas están seriamente comprometidas con el aumento de la audiencia.

---

<sup>622</sup> Disponible en: <http://downloads.bbc.co.uk/mediacentre/international-research-data.pdf>. Consultado el 18.05.2015.

Para el derecho de acceso, sin embargo, lo que importa es la audiencia alcanzada por el MCM y no la calidad de sus programas, pues de esta forma los mensajes de los grupos sociales accedentes alcanzarán a un mayor número de personas, obteniendo un mayor pluralismo ideológico. Por otro lado, se puede constatar el predominio de la televisión comercial en Brasil si se observan los datos de la encuesta “Top 5 GSP” del IBOPE, que se puede consultar en su página de internet<sup>623</sup>. Esta encuesta se realizó de 27.04 a 03.05.2015 en la Región Metropolitana de São Paulo y apunta los cinco programas de mayor audiencia dentro de las respectivas emisoras de TV abierta y de la que se desprenden las siguientes conclusiones:

-La TV Cultura fue la única televisión estatal que consiguió figurar en la lista, obteniendo en sus cinco programas apenas el 1% (uno por ciento) del público. Su programa más visto, “VIOLA MINHA VIOLA MAT”, solo fue mencionado por 157.000 (ciento cincuenta y siete mil personas) de un total de 19.654.145 (diecinueve millones seiscientos cincuenta y cuatro mil ciento cuarenta y cinco) individuos consultados.

- Las empresas de información dominan la casi totalidad del mercado, en especial la TV Globo, cuyos programas alcanzaron una audiencia de entre un 22 y un 27%, mientras que la segunda, la TV Record, varió del 9 al 12%, es decir, esta última obtuvo menos de la mitad de la audiencia que la poderosa Red Globo;

- Los programas líderes en audiencia de los tres mayores canales (la novela “Babilônia” de la TV Globo con un 27% de audiencia y que se exhibe de 21:10 a 22:30; “Os Dez mandamentos” de la Record con un 12% de audiencia y que se exhibe de 20:30 a 21:30; y “Chiquititas” y “Carrossel” del SBT ambas

---

<sup>623</sup> Disponible en: <http://www.ibopemedia.com/top-5-gsp-audiencia-de-tv-2704-a-03052015/>. Consultado el 18.05.2015.

con un 11% de audiencia y que se exhiben en secuencia de 20:30 a 22:00) totalizan la mitad del público. Considerando que estos programas se exhiben simultáneamente de 21:10 a 21:30<sup>624</sup> y que la franja de mayor audiencia se concentra entre las 20:00 y las 22:00, con un pico a las 21:00<sup>625</sup>, se puede concluir que el ejercicio del derecho de acceso en este período podría alcanzar potencialmente al 50% (cincuenta por ciento) de los usuarios.

Este escenario nos lleva a concluir que, en Brasil, si el ejercicio del derecho de acceso únicamente se lleva a cabo en los MCM estatales no conseguirá preservar el pluralismo ideológico e informativo en virtud del inexpresivo número de personas que asisten a esos canales de televisión (apenas un 1%), por más que sus programas puedan tener una mayor calidad. El público consumidor es tan reducido que apenas el 31% de la población entrevistada en la Investigación Brasileña de Medios de Comunicación 2015 conoce la existencia de la TV Brasil, canal que funciona desde 2007<sup>626</sup>.

Por otro lado, como el mercado brasileño está dominado por las empresas de información, es imprescindible que el acceso se extienda también a ellas, ya que, conforme acabamos de observar, un mensaje difundido en este sector alcanzará a un público considerable, que será capaz de pluralizar el debate en torno a temas de interés público. Se debe dar prioridad a las emisoras de sonidos e imágenes, pues la televisión es el medio más visto (por el 95% de la población<sup>627</sup>). De entre los canales de televisión, el derecho de acceso también debe ejercerse prioritariamente en los canales abiertos, que

---

<sup>624</sup> Disponible en: <http://www.guiadasemana.com.br/em-casa/programacao-de-tv>. Consultado el 18.05.2015.

<sup>625</sup> Disponible en: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Consultado el 19.05.2015, p. 20.

<sup>626</sup> Disponible en: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Consultado el 19.05.2015, p. 131.

<sup>627</sup> *Ibíd.* p. 7.



son vistos actualmente por el 72% (setenta y dos por ciento) del público que ve la televisión<sup>628</sup>.

En contrapartida, puntualizamos anteriormente que el derecho de acceso se constituye en una típica obligación de servicio público que debe ser desempeñada por los delegatarios sin cargo para el Estado. Son cargas que se diluyen en los beneficios que el concesionario obtiene por la actividad pública que desarrolla en el mercado. El modelo de financiación del derecho de acceso de los grupos políticos brasileños que remunera las empresas de información, aunque sea por compensación fiscal del 80% del valor cobrado en el mercado, representa serios riesgos para el pleno desarrollo del derecho de acceso, teniendo en cuenta el tamaño de la renuncia tributaria que, según el Ministerio de Hacienda brasileño<sup>629</sup> sumó, en 2014, la parca cantidad de, aproximadamente, 228 millones de euros<sup>630</sup>.

Es necesario, pues, que la ley regule el derecho de acceso de forma diversa, dejando claro que se trata de un deber impuesto al concesionario por el que no será remunerado. Es de buen criterio que haya la previsión, expresada en el acto de delegación, de subrayar que este derecho es una carga que debe soportar la empresa de información por la que no se le remunerará.

En estos términos, es necesario que la ley que inaugure el derecho de acceso contenga una disposición transitoria que imponga a las emisoras que operen regularmente el mismo derecho de compensación que ya tengan en

---

<sup>628</sup> Ibíd. p. 26.

<sup>629</sup> Disponible en: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014>. Consultado el 18.05.2015.

<sup>630</sup> Este valor corresponde a la conversión de 840 millones de reales en euro a través de la página web del Banco Central de Brasil. Disponible en: <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>. Consultado en: 30.07.2015.

relación a las propagandas partidista y electoral, en aplicación del art. 99 de la ley nº 9.504/95, mientras dure la vigencia de sus concesiones<sup>631</sup>. En el momento de su renovación, entonces sí, deberá constar el referido derecho como obligación de servicio público no remunerado. Con ello disminuyen las eventuales impugnaciones a la ley con el argumento de quiebra del equilibrio económico-financiero de las emisoras y vulneración al derecho adquirido y acto jurídico perfecto.

#### **5.2.4. INTERNET.**

Internet, a su vez, está ganando cada vez más espacio, principalmente por el proceso de convergencia y por el acceso de gran parte de la población a las NTIC, especialmente a los celulares inteligentes. Según la Investigación Brasileña de Medios de Comunicación 2015<sup>632</sup>:

“Prácticamente la mitad de los brasileños, el 48%, usa internet. El porcentaje de personas que la utilizan todos los días creció del 26% en la PBM 2014 al 37% en la PBM 2015...El uso de aparatos móviles como forma de acceso a internet ya compite con el acceso mediante ordenadores o notebooks, un 66% y un 71%, respectivamente.”

Profundizando sobre los datos de esta encuesta, se observa que “Internet fue elegido por el 42% de los brasileños (1º + 2º + 3º lugares). Así, internet únicamente se situaría por detrás de la televisión (93%) y, por una pequeña diferencia, de la radio (46%)<sup>633</sup>”. Además, el sondeo indica que los

---

<sup>631</sup> Es en este período de transición en el que la cesión de espacios de propaganda política para el derecho de acceso de los grupos sociales podría ser una alternativa para no acarrear más costes al Estado.

<sup>632</sup> Disponible en: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Consultado el 19.05.2015, p. 7.

<sup>633</sup> *Ibíd.* p. 49.

brasileños “Buscan, principalmente, informaciones (67%) – sean noticias sobre temas diversos o informaciones de modo general –, de diversión y entretenimiento (67%)<sup>634</sup>”. Este crecimiento vertiginoso, que actualmente le hace competir con la radio, así como el hecho de que dos tercios de los internautas busquen información, revela la gran necesidad de utilizar el derecho de acceso virtual como una de las herramientas para obtener la pluralidad de ideas y pensamientos.

Y la tendencia es que se mantenga este incremento a medida que la población brasileña vaya adquiriendo mayores condiciones de acceso al mundo virtual. Por tanto, el derecho de acceso electrónico debe incentivarse paralelamente al derecho de acceso en los medios radiotelevisivos tradicionales, pudiéndose aplicar en Brasil todas las directrices que abordamos en el capítulo anterior.

#### **5.2.5. ÓRGANO REGULADOR.**

Otro aspecto importante a considerar en el ordenamiento jurídico brasileño es la función regulatoria del Poder Público sobre el sector de las telecomunicaciones. En este sentido, el art. 2º, IV de la ley nº 9.472, de 16 de julio de 1997 (Ley General de las Telecomunicaciones - LGT)<sup>635</sup>, adoptó como principio fundamental el “Fortalecimiento del papel regulador del Estado”. Así, el Poder Público actúa sobre el mercado emitiendo reglas, fiscalizando su cumplimiento y aplicando sanciones cuando sea necesario.

En esta línea de pensamiento, la LGT creó una persona jurídica de derecho público autarquía especial denominada ANATEL (Agencia Nacional de

---

<sup>634</sup> Ibíd.

<sup>635</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm). Consultado el 20.05.2015.

Telecomunicaciones) para actuar como órgano regulador de las telecomunicaciones (art. 8º), dotándole de “independencia administrativa, ausencia de subordinación jerárquica, mandato fijo y estabilidad de sus dirigentes y autonomía financiera” (art. 8º, § 1º) con el fin de caracterizarla como Autoridad Administrativa Independiente (art. 9º).

El art. 211 de la LGT deja claro que son competencia de la ANATEL los servicios de telecomunicaciones en general, excluyéndose de sus atribuciones la radiotelevisión, que continúa a cargo del Ministerio de las Comunicaciones (MC), órgano de la administración directa, subordinado a la Presidencia de la República. A pesar de ello, el párrafo único del art. 211 concede a la agencia la atribución de fiscalizar los aspectos técnicos de la actividad radiotelevisiva.

De hecho, el espectro de radiofrecuencias es un bien público administrado por la Agencia (art. 157, LGT), siendo de su incumbencia decidir sobre los aspectos técnicos, como por ejemplo, la distribución de las radiofrecuencias (art. 158, LGT). No obstante, es competencia del Ministerio de las Comunicaciones (MC) decidir sobre el contenido de la radiotelevisión desde el momento de la concesión o renovación de la concesión, y también fiscalizar la programación de las emisoras para confirmar la observancia de los parámetros legales.

Esta delimitación de competencias se mitigó mediante la firma de un convenio entre el MC y la ANATEL en el año 2011<sup>636</sup>. En él, el Ministerio de las Comunicaciones delegó en la Agencia la potestad para verificar el cumplimiento de las normas de contenido a las que están sometidas las

---

<sup>636</sup>Disponible en: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=124&data=09/08/2011>. Consultado en: 19.05.2015.

emisoras de radiotelevisión, pudiendo, para ello, instaurar e instruir procedimientos administrativos, dirigiéndolos posteriormente al Ministerio para su resolución.

Siendo así, el Poder Ejecutivo Federal brasileño, a través del Ministerio de las Comunicaciones, es el responsable de regular un eventual derecho de acceso de los grupos sociales, pues este derecho guarda relación específicamente con el contenido del servicio de radiotelevisión. La agencia podrá fiscalizar, incluso, las reglas existentes, abriendo e instruyendo procedimientos. No obstante, la última palabra la tendrá el MC.

Cuando analizamos las Autoridades Administrativas Independientes, especialmente en el continente europeo, no es difícil llegar a la conclusión de que para que puedan desempeñar sus funciones con efectividad es necesario que tengan auténtica autonomía y se distancien del Poder Público y de los agentes económicos de la iniciativa privada. Aspectos como mandato electivo, forma de nombramiento de sus miembros (democrática, transparente y representativa de los diversos sectores de la sociedad), prohibición de acumulación del cargo con otras actividades, autonomía administrativa y financiera, etc. son imprescindibles para que el Órgano Regulador desarrolle sus funciones de forma eficiente, obedeciendo solamente los dictámenes previstos en la Constitución y en la ley, y sin subordinación a cualquier otro interés, tanto si proviene del poder político como si lo hace del poder económico.

En este particular, la legislación brasileña necesita avanzar. Es cierto que la competencia del MC para decidir sobre el contenido de la radiotelevisión se caracteriza por una denegación parcial de la autonomía de la ANATEL, que debería ejercer poderes para regular el mercado de la comunicación en su

totalidad. Conforme ya hemos puntualizado, es aconsejable que el Órgano Regulador concentre las funciones técnicas y de contenido para operar de forma armónica, dado que la regulación de uno influye irremediablemente en el otro. La delegación de poderes en la Agencia por parte del referido Ministerio, en agosto de 2011, demuestra adecuadamente que está mejor preparada y capacitada para fiscalizar también el contenido de las programaciones de las emisoras de radio y televisión.

Siguiendo el ejemplo de las legislaciones de otros países (art. 39, 1, “g”, Constitución de Portugal<sup>637</sup>; art. 49, 5 de la “Ley Orgánica de Comunicación” de Ecuador<sup>638</sup>; etc.), es necesario que el derecho de acceso que se desee implantar en el futuro quede a cargo de la ANATEL, competencia que debe ser contemplada por ley para que no se aplique el art. 211 de la LGT, que atribuye al MC la competencia para deliberar sobre el contenido de la programación de la radiotelevisión. De hecho, esta Agencia posee algunos requisitos, arriba destacados, que le confieren una mayor autonomía en relación al Poder Ejecutivo Federal, lo que potencia una mejor regulación, fiscalización y ejecución del derecho de acceso de los grupos sociales.

Lo ideal es que la LGT se someta a algunas modificaciones, proporcionando, así, mayor independencia a la ANATEL. Algunas de estas transformaciones serían, por ejemplo: el mecanismo de nombramiento de los cinco miembros del Consejo Director, su órgano máximo (art. 8º, § 1º), que hoy depende única y exclusivamente del Presidente de la República, limitando

---

<sup>637</sup> “39.º (Regulação da comunicação social)

1. Cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social:...

g) O exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política.”. Disponible en: <https://dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa>. Consultado el 21.05.2015.

<sup>638</sup> “Art. 49.- Atribuciones.- El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación tendrá las siguientes atribuciones: ... 5. Establecer mecanismos para difundir las formas de comunicación propias de los distintos grupos sociales, étnicos y culturales”. Disponible en: [http://www.supercom.gob.ec/sites/default/files/document/ley\\_organica\\_comunicacion.pdf](http://www.supercom.gob.ec/sites/default/files/document/ley_organica_comunicacion.pdf). Consultado el 21.05.2015.

apenas al Senado aprobar, o no, el nombre indicado (art. 23); y la necesidad de someter al Jefe del Ejecutivo Federal cualquier eventual modificación en el reglamento de la propia agencia (art. 22, I).

Efectivamente, el método de nombramiento de los miembros del Consejo Director del Órgano Regulador es de gran relevancia para confirmar la tan anhelada autonomía en relación al Poder Político. Brasil atribuye al Ejecutivo la competencia para elegir a todos los miembros del Consejo Director, que deberán ser aprobados por el Senado Federal<sup>639</sup>. Este modelo beneficia claramente al Poder ejecutivo en detrimento de los demás. En contrapartida, Portugal (artículo 15 del Estatuto de la ERC aprobado por la Ley 53/2005, de 8 de noviembre)<sup>640</sup> y Francia<sup>641</sup> atribuyen esta competencia al Legislativo.

---

<sup>639</sup> “Art. 23. Os conselheiros serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de sua especialidade, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea f do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.”. Disponible en: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5940](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5940). Consultado en: 12.08.2015.

<sup>640</sup> Véase que cuatro de los cinco miembros son designados por el Parlamento portugués, mientras que estos eligen el quinto miembro: “Artigo 15.o Composição e designação 1 — O conselho regulador é composto por um presidente, por um vice-presidente e por três vogais. 2 — A Assembleia da República designa quatro dos membros do conselho regulador, por resolução. 3 — Os membros designados pela Assembleia da República cooptam o quinto membro do conselho regulador.”. Disponible en: <http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/lei53.pdf>. Consultado en: 15.08.2015.

<sup>641</sup> “EL Consejo superior del sector audiovisual tiene EL estatus de organismo público independiente.

Está compuesto por un colegio de nueve miembros nombrados por decreto del Presidente de la República. Espalda de ellos son nombrados por EL Presidente del República, muy por EL Presidente del Senado (EL Senado) allí loa muy últimos, por EL Presidente de la Asamblea nacional (la Asamblea nacional). Asimismo, EL Presidente del República nombrará AL Presidente del Consejo entre loa nueve miembros.

La presidencia del Consejo es ostentada actualmente por el Señor Olivier Schrameck.

La ley del 15 de noviembre de 2013 modifica la composición y el proceso de nombramiento de los miembros del Consejo. El número de miembros se verá paulatinamente reducido a siete. Muy de ellos serán designados por EL Presidente del Congreso de loa Diputados (Asamblea nacional) allí muy por EL Presidente del Senado (Senado). En ambas Cámaras, los miembros del Consejo serán designados previô dictamen conforme de la comisión permanente encargada de los asuntos culturales y por una mayoría de tres quintos de los votos emitidos. Estos nombramientos deberán llevar a una representación paritaria de mujeres y hombres. EL Presidente del CSA será nombrado por EL Presidente del República. El Consejo se renovará por tercios cada dos años, salvo su presidente.”. Disponible en: <http://es.www.csa.fre05d.systranlinks.net/es/EI-CSA/EI-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-CSA/EI-Colegio>. Consultado en: 15.08.2015.

No cabe duda de que la división de competencia entre los Poderes del Estado para designar a los consejeros del Órgano Regulador, es la fórmula más adecuada para conseguir la deseada autonomía de estos Órganos. De este modo, el Consejo reflejará las diferentes tendencias ideológicas que existen en estos Poderes.

Por tanto, nuestra propuesta normativa contempla la alteración del modelo actual, sugiriendo que dos miembros sean designados por el Presidente de la República, dos por el Congreso Nacional (uno por el Senado Federal y otro por la Cámara de los diputados), y un magistrado en activo por el Supremo Tribunal Federal. Todas las designaciones deben pasar por la aprobación del Senado Federal, en los términos previstos en el artículo 52.3, f de la Carta Magna brasileña<sup>642</sup>.

Esta proposición busca el equilibrio de fuerzas entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo – protagonismo que ya ejercen en la composición de estos consejos, según señalamos -, previendo también la participación del Poder Judicial. Este proceder se justifica básicamente por tres motivos:

1 – Los magistrados tendrán una mayor independencia para desempeñar las actividades del Consejo, pues, al final del mandato, vuelven a ejercer la judicatura con todas las garantías y limitaciones que les son inherentes.

---

<sup>642</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:...

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:...

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;”. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Consultado en: 15.08.2015.



2 –El ejercicio de la judicatura proporciona al magistrado una visión diferente al representado por otros Poderes, lo que contribuirá a una mejor aplicación del derecho de acceso.

3 – Hay precedentes normativos que permiten la participación de los miembros del Poder Judicial en Órganos Reguladores. Podemos citar como ejemplos la antigua composición de la Autoridad Independiente de los medios de comunicación de Portugal que preveía tal designación (art. 10 de la Ley 43/1998, de 6 de agosto – derogada por la Ley 53/2005, de 8 de noviembre)<sup>643</sup>, y en España, la Ley 4/1994, de 4 de agosto, donde la autorización para la instalación de videocámaras en lugares públicos requiere una comisión presidida por un magistrado (art. 3.1)<sup>644</sup>.

El derecho de acceso es un derecho fundamental y, como tal, necesita un sistema de garantías que lo hagan efectivo. Uno de los aspectos de este sistema hace referencia a la existencia de recursos administrativos en virtud de las decisiones que nieguen o dificulten el ejercicio del derecho de acceso, entre las que se incluye la imposición de sanciones de suspensión y cese de este derecho. Obviamente, el Poder Judicial es el mayor responsable de preservar un derecho fundamental, y tanto las partes como los interesados podrán iniciar las vías jurisdiccionales cuando discrepen de las decisiones del Órgano

---

<sup>643</sup> “Artigo 10º. Composição

1 - A Alta Autoridade é constituída por:

a) Um magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, que preside;  
b) Cinco membros eleitos pela Assembleia da República, segundo o sistema proporcional e o método da média mais alta de Hondt;  
c) Um membro designado pelo Governo;  
d) Quatro membros representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura, sendo três designados, respectivamente, pelo Conselho Nacional do Consumo, pelos jornalistas com carteira profissional e pelas organizações patronais dos órgãos de comunicação, e o quarto cooptado pelos membros da Alta Autoridade entre figuras de relevo do meio cultural e científico”.

Disponível em: <http://www.gmcs.pt/pt/lei-n-4398-de-6-de-agosto-lei-da-alta-autoridade-para-a-comunicacao-social-revogada>. Consultado em: 12.08.2015.

<sup>644</sup> Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-17574>. Consultado em: 04.09.2015.

Regulador, en base a la tutela judicial efectiva, expresada el art. 5º, XXXV, Constitución Federal<sup>645</sup>.

No obstante, es necesario proporcionar medios administrativos para impugnar estas decisiones, prescindiendo de la vía Judicial. Infelizmente, el ordenamiento jurídico brasileño no contempla la figura del Defensor del Pueblo, tan bien desarrollada en España<sup>646</sup> y en diversos países europeos y latinoamericanos<sup>647</sup>. De hecho, desde 1967 se han presentado varios proyectos de ley para incorporar esta institución. Además, esta iniciativa se incluyó en el ámbito de los trabajos de los constituyentes de 1988. Pero, todos fueron rechazados por el Congreso Nacional<sup>648</sup>.

Por estos motivos, es recomendable que se añada un nuevo apartado en el art. 18 de la LGT – que aborda las atribuciones del Poder Ejecutivo – para contemplar la posibilidad de que este Poder decida, en último grado, los recursos de las deliberaciones del Consejo Director que nieguen el derecho de acceso o impongan la sanción de suspensión o cese de este derecho. Por otro lado, resulta evidente que ante las decisiones estimatorias no cabrá este recurso administrativo, pues se insiste en que es una garantía en pro del derecho fundamental supuestamente violado, en este caso, del derecho de acceso de los grupos sociales.

---

<sup>645</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Consultado en: 15.08.2015.

<sup>646</sup> "Artículo 54. Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.". Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=53&fin=54&tipo=2>. Consultado en: 15.08.2015.

<sup>647</sup> SILVA, Carlos Bruno Ferreira da. *Defensor do Povo: contribuições do modelo peruano e do instituto romano do Tribunado da Plebe*. Disponible en: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=909](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=909). Consultado en: 15.08.2015.

<sup>648</sup> *Ibíd.*

Para terminar este apartado, cabe señalarse que ANATEL no debe confundirse con el Consejo de Comunicación Social establecido en el art. 224 de la Constitución brasileña<sup>649</sup>. La primera es una autoridad eminentemente administrativa, independiente en los términos del art. 9º de la LGT, mientras que el segundo apenas es un órgano consultivo del Congreso Nacional que le asesora en sus actividades parlamentarias. La actuación de uno no excluye, lógicamente, la del otro.

### **5.3. PROPUESTA NORMATIVA.**

La justificación del proyecto de ley se encuentra presente a lo largo de todo nuestro estudio, especialmente en las conclusiones a las que llegamos en este capítulo y en el anterior. Cabe resaltar que tuvimos la intención de conciliar estas conclusiones con las experiencias normativas ya consolidadas en el ordenamiento jurídico brasileño. Si por un lado la mayoría de los artículos son genuinamente nuevos en la legislación nacional, los demás apenas acompañan lo que ya ha sido previsto para otros asuntos ya legislados.

No obstante la justificación mencionada, nos hemos inclinado por incluir algunas breves observaciones al final de los artículos y apartados con la intención de aclarar el contenido específico de cada uno de ellos. De esta manera, se asociará más fácilmente los contenidos con los planteamientos desarrollados en esta investigación.

---

<sup>649</sup> “Art. 224. A los efectos de lo dispuesto en este capítulo, el Congreso Nacional, instituirá, como órgano auxiliar, el Consejo de Comunicación Social, en la forma de la ley.”. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Consultado el 21.05.2015.

La intención es presentar un proyecto de ley equilibrado, sin excesivos artículos, con pretensión de objetividad y viabilidad que requiere un país como Brasil. Una propuesta normativa abordando solamente los puntos esenciales del derecho de acceso y dejando los demás aspectos a la discrecionalidad del Órgano Regulador.

## **PROYECTO DE LEY Nº , DE 2015**

Dispone sobre el derecho de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación social y establece otras medidas.

### **Artículo 1. Objeto de la ley.**

**1. Quedan asegurados a los grupos sociales significativos e hiposuficientes espacios de programación en los medios de comunicación social (MCM), destinados a la difusión de mensajes que permitan la divulgación de puntos de vista diversos, en los términos de esta ley.**

#### **Observaciones:**

- Este artículo describe los contornos del derecho de acceso de los grupos sociales en Brasil, enfatizando su principal objetivo que es la preservación del pluralismo ideológico e informativo.
- El adjetivo "significativo", utilizado en el artículo 20.3 de la Constitución Española, sirve como criterio de selección de los grupos sociales.

– El vocablo “hiposuficiente” se refiere a la situación de vulnerabilidad de acceso presentada por el grupo social accedente en el mercado de ideas. Este término es utilizado por el art. 6º, VIII, de la Ley 8.078/1990, de 11 de septiembre (Código de Defensa del Consumidor).

**2. El ejercicio de derecho de acceso será identificado fehacientemente y sus autores serán responsables de los perjuicios causados por la difusión de los contenidos.**

Observación: Esta identificación aspira a facilitar la averiguación de eventuales responsabilidades y tiene como fuentes de inspiración el artículo 59.3 de la Ley de Televisión portuguesa y el artículo 2.4 de la Resolución 20.034/1997, de 27 de noviembre, del Tribunal Superior Electoral de Brasil.

**3. El derecho de acceso es intransmisible.**

Observación: El espíritu de esta norma pretende garantizar que el acceso lo ejerza solamente el grupo social seleccionado a través del respectivo procedimiento. Su fuente de inspiración es el artículo 60.2 de la Ley de Televisión portuguesa.

**4. El grupo social accedente solamente podrá difundir ideas, noticias y opiniones directamente relacionadas con el asunto de interés público que motivó el derecho de acceso.**

Observación: Este precepto aclara que el derecho de acceso comprende la libertad de expresión en sentido amplio, permitiendo que los grupos difundan mensajes ideológicos y noticias.

**5. Está prohibida la divulgación de mensajes publicitarios y de entretenimiento.**

Observación: El grupo accedente no puede exceder los propósitos del derecho de acceso, compitiendo con los MCM por la publicidad.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.**

**1. El derecho de acceso se extiende a todos los medios de comunicación social, tanto en el ámbito público como en el privado.**

Observación: En principio, no hay limitación para la aplicación del derecho de acceso.

**2. Los costes generados por el ámbito de aplicación de este derecho se ajusta en los siguientes supuestos:**

**a) En la radio y la televisión, el derecho de acceso constituye una obligación de servicio público prestado gratuitamente, debiendo constar expresamente en el contrato de concesión o renovación de la licencia.**

Observación: el derecho de acceso en los medios radiotelevisivos es gratuito, no generando costes alguno para el grupo accedente ni para el Estado.

**b) En internet, el derecho de acceso se constituye en la vinculación gratuita entre el mensaje difundido y el del grupo social significativo.**

Observación: esta regla describe la modalidad del ejercicio del derecho de acceso en internet, con la singularidad de la inexistencia de costes para el grupo accedente ni para el Estado.

**c) En los medios impresos la utilización del espacio será remunerado por la ANATEL (Agencia Nacional de Telecomunicaciones), de acuerdo con los valores comercialmente aplicados por los propios MCM, cuando esta agencia concluya, con carácter excepcional y de forma fundamentada, que estos medios son imprescindibles para alcanzar el pluralismo ideológico e informativo, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada caso.**

Observación: La gratuidad y la mayor audiencia son los factores que fundamentan la prioridad de ejercicio del derecho de acceso en los medios radiotelevisivos y en internet.

**3. En los medios de radio y televisión los grupos sociales tendrán tiempos de emisión tasados, según los siguientes baremos:**

**a) 1 por 100 como límite máximo para los MCM públicos y de 0,5 por 100 para los MCM privados del total de horas de la programación semanal, excluidos los intervalos comerciales.**

Observación: Hemos establecido solamente el límite máximo porque el total de tiempo semanal depende del número de solicitudes de acceso aceptadas.

**b) El derecho de acceso se ejerce entre las diecinueve horas y treinta minutos y las veintidós horas.**

Observación: Este precepto es similar al artículo 46 de la Ley de los Partidos Políticos brasileña que garantiza la exhibición del programa en horario estelar.

### **Artículo 3. Procedimiento de selección.**

**1. La selección de los grupos sociales se ajustará, sucesivamente, a las siguientes fases:**

**a) Identificación del carácter significativo:**

**El análisis de la congruencia entre el asunto de interés público que motivó el derecho de acceso y los objetivos estatutarios o las finalidades institucionales del grupo social.**

Observación: El procedimiento de selección comienza con el análisis del carácter significativo del grupo social, privilegiando el criterio cualitativo referido al contenido de los mensajes que serán difundidos.

**La disposición de los grupos en orden decreciente al número de miembros.**

Observación: El análisis del carácter significativo termina con la aplicación del criterio cuantitativo que lleva en consideración el mayor peso social de los



grupos que han pasado por el criterio cualitativo, estableciendo un orden decreciente de acuerdo con el número de miembros.

**b) Verificación de la hiposuficiencia del grupo social significativo para acceder a los MCM.**

Observación: La última etapa de este procedimiento se centra en la averiguación de la hiposuficiencia del grupo.

**2. La hiposuficiencia de acceso será verificada de acuerdo con el orden establecido en el apartado anterior por el Órgano Regulador.**

Observación: Si el grupo significativo seleccionado en primer lugar no es hiposuficiente, será convocará al siguiente de la lista, y así sucesivamente.

**3. Los grupos con menor significación podrán ejercer el derecho de acceso, en caso de que la actualidad del tema propicie muchos accesos.**

Observación: Esta regla establece el derecho de acceso excepcional de los grupos minoritarios.

**4. Solo podrá solicitar el derecho de acceso el grupo social que constituido por lo menos un año antes de la fecha de solicitud, en los términos previstos por la ley.**

Observación: Este requisito formal se exige a los grupos sociales que pretenden acceder a los MCM. El plazo de un año es similar al previsto en el artículo 5, V, “a” de la Ley 7.347/1985, de 24 de julio, que regula la Acción Civil Pública en Brasil.

**5. El grupo social deberá acreditar el carácter significativo, la hiposuficiencia y el plazo mínimo de constitución en el momento de la solicitud.**

Observación: este precepto tiene la finalidad manifiesta de conferir mayor celeridad al procedimiento, no permitiendo dilación probatoria.

#### **Artículo 4. El Órgano Regulador.**

**1. Compete a la ANATEL regular, ejecutar y fiscalizar el derecho de acceso, así como aplicar el régimen sancionador.**

Observación: Para que a Anatel pueda asumir las competencias citadas, es necesario derogar el artículo 211 de la Ley General de Telecomunicaciones, que actualmente atribuye estas funciones al Ministerio de las Comunicaciones.

#### **Artículo 5. El régimen sancionador.**

**El incumplimiento de lo que determina la presente ley y las normas administrativas aprobadas por la ANATEL, por parte de los MCM y de los**

**grupos sociales, implicará la aplicación de las sanciones previstas en la Ley 9.472/1997, de 16 de julio.**

Observación: El procedimiento seguido para la averiguación de las infracciones administrativas se realiza conforme dispone la Ley General de Telecomunicaciones.

#### **Disposición adicional primera. El Recurso Administrativo**

**1. Se añade un nuevo apartado al artículo 18 de la Ley General de Telecomunicaciones que queda redactado del siguiente modo:**

**“5. Decidir, en último grado, los recursos contra las decisiones desestimatorias del derecho de los grupos sociales y las que impusieron la sanción de suspensión o cese de este derecho, dictadas por el Consejo Director de la ANATEL.”**

Observación: esta regla crea el recurso administrativo contra las decisiones del Consejo Director que impidan o dificulten el ejercicio del derecho de acceso de los grupos sociales.

#### **Disposición transitoria primera.**

**A las emisoras de radio y televisión con licencia en vigor en la fecha de la publicación de esta ley, es de aplicación lo dispuesto en el art. 99 de la Ley nº 9.504/1995 hasta que finalice el plazo de la concesión.**

Observación: esta norma de carácter transitorio ha de aplicarse solo a los contratos de concesión vigentes, de tal suerte que no se alegue la violación de cualquiera de los derechos consagrados en el artículo 5º, XXXVI, de la Constitución brasileña<sup>650</sup>: “la ley no perjudicará los derechos adquiridos, los actos jurídicos perfectos ni la cosa juzgada”.

**Disposición final primera. Modificación de la Ley 9.472/1997, de 16 de julio, General de Telecomunicaciones.**

**Se modifica el artículo 23 que pasa a tener la siguiente redacción:**

**<<1. El Consejo Director se compone de cinco miembros:**

- a) Dos a propuesta del Presidente de la República.**
- b) Uno a propuesta del Senado Federal y otro de la Cámara de Diputados.**
- c) Uno a propuesta del Supremo Tribunal Federal, de entre un magistrado en actividad.**

**2. Los consejeros serán brasileños, de reputación irreprochable, con formación universitaria y de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de actuación de la Comisión. Serán nombrados por el Presidente de la República tras la aprobación del Senado Federal.>>**

Observación: estas modificaciones en la composición del Consejo Director ambicionan proporcionar una mayor autonomía a la ANATEL.

---

<sup>650</sup> Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/tituloI.html>. Consultado en: 08.08.2015.

**Artículo 5. Disposición final segunda. Entrada en vigor.**

**Esta ley entra en vigor en la fecha de su publicación.**

Por tanto,

Mando a todos los brasileños, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

Brasília, 16 de agosto de 2015.

## **CONCLUSIONES**

Siguiendo la costumbre establecida para este tipo de investigaciones, extraemos algunas conclusiones que resumen los resultados obtenidos.

Sin embargo, es preciso advertir que el peligro en toda conclusión es la simplificación, no teniendo otro sentido que el de ayudar a precisar y concretar sus postulados.

Hechas estas salvedades, las conclusiones establecidas constituyen un balance general del trabajo que, forzosamente, por razones de carácter sistemático, se ajustan al propio orden estructural de lo abordado en el texto.

Del estudio llevado a cabo pueden deducirse extraerse las siguientes conclusiones:

### **A) Concepto y naturaleza jurídica de derecho de acceso.**

1. El derecho de acceso de los grupos sociales es un derecho fundamental, protegido expresamente por las constituciones de algunos países y que posee la dignidad de la persona como base para su justificación moral.
2. Es un derecho que también tiene naturaleza de garantía institucional, ya que, además de poner a la disposición de los grupos sociales un tiempo en los medios radiotelevisivos para divulgar sus pensamientos e informaciones, garantiza el pluralismo de ideas e informaciones, la dignidad de la persona humana y el desarrollo del Estado Social y Democrático del Derecho.

3. El hecho de poseer una doble naturaleza, característica de los derechos fundamentales, no dirime la cuestión de si el derecho de acceso es un derecho individual o de prestación. Solamente a través del análisis de las peculiaridades propias de ambos derechos (sujeto activo, dimensión de sus preceptos constitucionales y actuación del Poder Público) y su función preponderante, se podrá alumbrar una conclusión científica.
4. El sujeto activo es el grupo social, y no los individuos, ampliando la dimensión del ejercicio de la libertad de expresión en sentido amplio.
5. La dimensión del precepto constitucional que instituye el derecho de acceso es objetiva, lo que significa una exigencia de desarrollo normativo posterior al trabajo del constituyente para que el derecho pueda ser ejercido.
6. La gran desigualdad material vigente entre los diversos grupos sociales que componen las sociedades modernas exigen del Poder Público una actitud positiva. Solamente el Estado reúne las condiciones necesarias para garantizar la efectiva igualdad de oportunidad de acceso entre los grupos, actuando en el mercado (cuando crea los medios de comunicación) y sobre el mercado (cuando regula el derecho de acceso).
7. Además de las características propias de derecho de prestación que tiene el derecho de acceso, hay que reconocer que la dimensión objetiva (o institucional) prevalece sobre la subjetiva, lo que impone al Estado una acción reguladora.
8. La evolución de la jurisprudencia del Alto Tribunal español se ha decantado en la dirección que confirma que el derecho de acceso tiene naturaleza de derecho de prestación.

9. En definitiva, el derecho de acceso es un derecho de prestación que tiene como sujeto activo a los grupos sociales, cuyo desarrollo necesita de una actividad legislativa intermediaria y demanda una actuación positiva del Estado.
10. El derecho de acceso de los grupos sociales consiste en la facultad reconocida jurídicamente a estos grupos para ejercer sus libertades de expresión e información a través de la programación de los medios de comunicación social.

## **B) Los grupos sociales y políticos.**

11. La definición de grupo social requiere un enfoque multidisciplinario del que participan la psicología social y la sociología.
12. Los grupos sociales consisten en la unión de seres humanos que permiten la satisfacción de los diversos intereses individuales de sus miembros, sirviendo, inclusive, de puente entre estos intereses y los de la sociedad como un todo, pues forman parte de la propia estructura de los Estados Democráticos de Derecho.
13. Los grupos sociales se constituyen en sistemas parciales en relación a la sociedad, que se toma como un sistema global.
14. Toda organización social, independientemente de que se clasifique como partido político, puede influir en los destinos de toda la comunidad a través de los diversos medios que permite el sistema democrático.
15. Los partidos políticos son esencialmente grupos sociales que ejercen funciones públicas específicas asignadas por el ordenamiento jurídico.



16. Los grupos sociales y políticos son como hermanos gemelos, gestados en el vientre de la democracia, pero que sirven a propósitos específicos de esta; es decir, hacen viables, respectivamente, la participación y la representación democrática, manteniendo entre sí una íntima relación.

**C) Derechos esenciales al desarrollo del derecho de acceso.**

17. Los fundamentos del derecho de acceso son el pluralismo ideológico e informativo, la libertad de conciencia y la igualdad material.

18. El análisis de los elementos principales de la relación jurídica (sujeto, objeto y vínculo de atribución) del derecho de acceso de los grupos sociales debe estar necesariamente impregnado por los fundamentos de este derecho.

19. El principio de proporcionalidad es ampliamente utilizado en la regulación y aplicación del derecho de acceso, y su ejercicio genera restricciones a la libertad de expresión y de empresa en los medios de comunicación sociales.

**20.** El desarrollo normativo del derecho de acceso de los grupos políticos sirve de referencia para el desarrollo del derecho de acceso de los grupos sociales.

## **D) Elementos principales de la relación jurídica del derecho de acceso de los grupos sociales.**

### **D.1) Sujeto Activo del derecho de acceso.**

21. La titularidad del derecho de acceso obedece a los siguientes requisitos: carácter significativo, vulnerabilidad de acceso y regularidad formal.
22. El carácter significativo del grupo social significativo debe ser entendido en términos cualitativos y cuantitativos.
23. El método cualitativo, al contrario del cuantitativo, no se refiere al peso social que un grupo posee en el ámbito de la sociedad y sí a la posibilidad de que el contenido que será divulgado contribuya efectivamente a pluralizar el debate sobre hechos o ideas que son de interés público.
24. La selección del grupo social significativo debe atender, en primer lugar, a los intereses del pluralismo (criterio cualitativo), y después, a los de las mayorías (criterio cuantitativo). Sin embargo, nada impide – por el contrario, se recomienda - que las minorías tengan un espacio proporcional a su peso social, o sea, en una frecuencia mucho menor que los grupos mayoritarios.
25. La prioridad del criterio cualitativo se justifica porque este criterio está en perfecta sintonía con el objetivo mayor del derecho de acceso que es el de garantizar el pluralismo ideológico e informativo.
26. Mientras el criterio cuantitativo a menudo propicia el mantenimiento de la ideología vigente, el cualitativo se caracteriza por contrastarla, permitiendo nuevas opiniones y perspectivas.

27. Es aconsejable que la ley o el Órgano Regulador fije una proporción entre el ejercicio del derecho de acceso por parte de las organizaciones sociales minoritarias y mayoritarias.
28. El principio de igualdad, como fundamento del derecho de acceso, es una condición indispensable para su ejercicio. Al Estado no le compete intervenir en el mercado de la comunicación para conceder espacios a grupos que ya disponen de condiciones adecuadas para acceder a él por sus propios medios.
29. El derecho de acceso se justifica cuando, de forma efectiva, esté desempeñando su tarea corretora ante las desigualdades materiales que existen entre las organizaciones sociales, permitiendo la participación de los grupos vulnerables, sistemáticamente excluidos de las programaciones de los medios de comunicación social.
30. Existen básicamente tres hipótesis que excluyen la condición de vulnerabilidad de acceso del grupo significativo: propiedad de algún vehículo de comunicación social, recursos económicos suficientes para sufragar su acceso a los medios de comunicación existentes, o acceso gratuito a las empresas de comunicación social a través de influencias u otras relaciones.
31. La adquisición de personalidad jurídica es un requisito formal indispensable para que la asociación pueda requerir el ejercicio del derecho de acceso.
32. El procedimiento de selección de los grupos accedentes depende del tipo de actitud (positiva u omisiva) desarrollada por los MCM en el mercado de ideas; es decir, depende si el medio difunde (actitud positiva) o no (actitud omisiva) un determinado mensaje.
33. La celeridad requerida en el procedimiento de elección puede conseguirse a través de internet y unos plazos razonablemente cortos,

empleando, inclusive, una base de datos sobre las diversas organizaciones sociales existentes para el envío de mensajes electrónicos tan pronto se abra la convocatoria para el acceso a un determinado tema.

34.El procedimiento de elección se sustenta en cuatro pasos: análisis inicial por parte del órgano regulador de los requisitos formales exigidos en la normativa y, a continuación, un estudio de la significación del grupo, primordialmente bajo el aspecto cualitativo y después, cuantitativo. Por último, es necesario evaluar si el grupo significativo identificado obedece a los parámetros del principio de igualdad.

35.Cuando los vehículos de comunicación se comportan de forma omisiva, el procedimiento es bastante similar al del actitud positiva, pero se diferencia básicamente en tres puntos, a saber: los plazos pueden ser más largos; en la segunda etapa ("Análisis de la necesidad de acceso"), en lugar de evaluar la "parcialidad del mensaje difundido", se verifica la "omisión de los MCM", dado que no hay difusión de mensaje por los medios de comunicación; y además, es recomendable que el mismo procedimiento seleccione, por lo menos, dos grupos sociales con visiones diferentes a fin de que el tema sea tratado de forma imparcial y plural.

## **D.2) Sujeto pasivo del derecho de acceso.**

36.El sujeto pasivo del derecho de acceso es el agente profesional u organizado que explota las actividades de un medio de comunicación social y, por esta razón, tiene el deber de conceder espacios a los grupos sociales significativos en su programación.

37.El derecho de acceso debe ser aplicado a través de un análisis coyuntural constante del mercado de ideas, no debiendo existir ningún

obstáculo para que también alcance a los MCM privados cuando sea necesario para preservar el pluralismo ideológico e informativo.

- 38.El derecho de acceso se ejerce primordialmente en los medios de comunicación públicos y en internet, pudiendo extenderse solo a los privados en el caso de que el ejercicio en los primeros sea insuficiente para preservar el pluralismo ideológico e informativo. La radiotelevisión de pago por cable y por satélite se encuentra dentro de esta excepcionalidad, dada la naturaleza privada de estos MCM.
- 39.El acceso de los grupos sociales debe ocupar un espacio mayor en la programación de los medios públicos, siendo aplicable a los MCM privados en menor intensidad.
- 40.El grado de aplicación del derecho de acceso también guarda relación con los costes relativos a los espacios de la programación que se ofrecerán a los grupos.
- 41.El derecho de acceso en la prensa deberá concretarse a través de los vehículos de comunicación privados, siempre que el análisis coyuntural del mercado de ideas revele que es imprescindible utilizar los periódicos escritos para alcanzar el pluralismo.
- 42.El derecho de acceso en los medios impresos debe atenerse esencialmente a los periódicos generalistas en detrimento de los especializados o de las publicaciones unitarias.
- 43.La necesidad de preservar el pluralismo ideológico e informativo ante un mercado de ideas deficitario es lo que justifica actualmente el régimen público de la radiotelevisión. Este pluralismo ha de ser evaluado tanto de forma global, como en relación a la actuación de cada vehículo de comunicación existente.
- 44.En la medida que el Estado extienda sus actividades al sector privado, mayor es la necesidad de intensificar su actividad regulatoria con la

imposición de obligaciones de servicios públicos. Por lo tanto, cuanto mayor sea la gestión privada de los medios radiotelevisivos, será mayor la necesidad de concretar el acceso de los grupos sociales significativos.

45. El ejercicio del derecho de acceso constituye una de las herramientas menos incisivas en la regulación de los MCM, teniendo en cuenta que mitiga la libertad de expresión en sentido amplio y la de empresa en las emisoras radiotelevisas con el único fin de preservar el pluralismo interno.
46. En el servicio de radiotelevisión, el derecho de acceso se centrará más en los medios audiovisuales, debido a las grandes audiencias que han adquirido en la actualidad.
47. El acceso debe recaer prioritariamente sobre las radios y televisiones en abierto, que difunden una programación generalista. Los MCM audiovisuales especializados solo pueden verse afectados de modo excepcional.
48. El derecho de acceso deberá ejercerse sin carga para el Estado ni para el grupo social que accede a los servicios radiotelevisivos, al constituir un requisito para la concesión de la correspondiente licencia de emisión.
49. El ejercicio del acceso está relacionado con el ámbito nacional o local y, por lo tanto, con en los asuntos de interés propio de la comunidad afectada.
50. El derecho de acceso en la red mundial debe ser analizado en función de la forma de comunicación utilizada por el emisor del mensaje digital. No es relevante si el emisor es una persona física o jurídica, pública o privada, lo importante es que se haya utilizado la red con el fin de configurar una comunicación de masas unidireccional. Por lo tanto, el ejercicio de este derecho no es posible en la comunicación interpersonal y en la autocomunicación de masas.

51. La concesión del acceso en la red mundial consiste en vincular el mensaje del profesional de la comunicación (emisor) al del grupo significativo, dentro de la hipertextualidad que permite la gran red, que no afecta a su línea editorial, esto es, no se vulnera la libertad de empresa.

### **D.3) Objeto del derecho de acceso.**

52. El mercado de ideas se desarrolla de acuerdo con las fuerzas de las personas que libremente actúan en él, no garantizando a todos que sus mensajes puedan ser difundidos en la esfera pública de ideas.

53. El objetivo principal del derecho de acceso de los grupos sociales es garantizar la existencia del pluralismo de mensajes con el fin de preservar el propio sistema democrático.

54. El acceso de manera directa sirve como instrumento de corrección cuando el pluralismo no se manifiesta satisfactoriamente con el modo global de participación.

55. En el acceso de manera directa existe una mayor posibilidad de regulación y concreción del derecho subjetivo de los grupos sociales.

56. La expresión “espacio de programación” es la más adecuada para designar el objeto del derecho de acceso, abarcando todos los medios de comunicación de masas, independientemente de su naturaleza. Así, el “espacio” en la programación de radio y televisión se refiere al carácter temporal, mientras que los medios impresos y digitales quedan afectados, respectivamente, a áreas físicas y a ambientes electrónicos.

57. El sujeto activo ejerce el derecho de acceso de forma gratuita.

58. En lo que se refiere al sujeto pasivo, los MCM públicos no perciben emolumento alguno por los espacios que ponen a disposición de los grupos sociales. Por lo que se refiere a los medios privados, solamente será posible el acceso de los grupos cuando el Estado se haga cargo de los costes.
59. El derecho de acceso en internet es gratuito porque no implica una carga financiera al sujeto pasivo y no tiene impacto económico en su cuenta de resultado.
60. El contenido de los mensajes de los grupos sociales accedentes debe basarse eminentemente en ideas, noticias y opiniones. La función del grupo es esencialmente argumentativa, proporcionando al consumidor una opción diferente de lo difundido u omitido a través de los MCM.
61. Las asociaciones accedentes no pueden valerse del espacio gratuito concedido para divulgar mensajes de entretenimiento o de publicidad.
62. La pertinencia temática de acceso, como congruencia entre los valores del grupo social significativo y los temas de interés público objeto de debate, es fundamental para que el criterio cualitativo de selección de grupos sea eficaz y los objetivos del derecho de acceso (pluralismo, formación de la opinión pública y contribución al desarrollo del Estado Democrático de Derecho) sean efectivamente alcanzados.
63. La pertinencia temática debe ser comprobada en dos momentos distintos: primero, en la selección de la asociación accedente, en función del tema de interés público a debatir y los valores recogidos en su estatuto social; y, a continuación, como consecuencia de la divulgación del mensaje, comprobar que el tema ha sido adecuadamente abordado por el sujeto activo.
64. La extensión del espacio y el horario del derecho de acceso deben ser debidamente regulados, preferentemente a nivel legal por el legislador



ordinario y, de forma subsidiaria, a nivel administrativo por la autoridad competente.

65. Como consecuencia del principio de proporcionalidad, el espacio de acceso debe corresponder a un pequeño porcentaje de la programación, así como, los horarios de difusión deben afectar igualmente a todas las franjas de audiencia del MCM.

66. Como consecuencia del principio de pluralismo, es imprescindible que la difusión del programa de acceso se realice también en momentos en la banda horaria de mayor audiencia (*prime time*).

67. Al amparo de la hiposuficiencia de los grupos accedentes, los MCM públicos deben poner a disposición de estos grupos, los recursos humanos e técnicos necesarios para facilitar la difusión de los mensajes.

#### **D.4) Desarrollo normativo.**

68. A pesar de que el ordenamiento jurídico internacional no contempla el reconocimiento específico del derecho de acceso, no es óbice para que se consagre su pleno desarrollo, ya que sus fundamentos están positivados específicamente.

69. Las Constituciones nacionales son los textos adecuados para albergar este derecho, dado que consagran libertades y garantías fundamentales. La única directriz que debe observar el constituyente es la de no delimitar innecesariamente este derecho, de tal forma que lo inutilice para afrontar los desafíos que se propone. No obstante, el derecho de acceso de los grupos sociales puede ser disciplinado perfectamente por el legislador ordinario, no siendo necesaria su positivación constitucional.

70.El Parlamento, como representante del pueblo, es el órgano más indicado para definir la intensidad del derecho de acceso. Aunque, el legislador debe establecer las bases generales, dejando que la autoridad administrativa regule, de forma más específica, la materia con el fin de que se observen las circunstancias regionales o locales.

#### **D.5) Órgano Regulador.**

71.Los Órganos Reguladores adquieren una importancia todavía mayor en virtud del modelo de acceso aquí propuesto, en el que se prioriza el criterio cualitativo con vistas a la obtención de un verdadero pluralismo ideológico e informativo.

#### **D.6) Responsabilidades jurídicas.**

72.Las organizaciones sociales accedentes, como sujetos activos del derecho de acceso y productoras de la obra que se divulgará a través de los MCM, son directamente responsables de cualquier acto ilícito practicado en el ejercicio de este derecho.

73.Si no existe la posibilidad jurídica de analizar previamente el contenido del programa, no se puede responsabilizar de forma solidaria o subsidiaria al sujeto pasivo del derecho de acceso, toda vez que simplemente está cumpliendo su deber de poner a disposición de los grupos sociales espacios en su programación. Y dado que la imposición de las sanciones es siempre posterior a la divulgación de los mensajes, los responsables accedentes deberán estar identificados en la solicitud de acceso, así como los cargos y personas que lo presiden.

74.La determinación de las infracciones son competencia del Órgano Regulador y pueden acarrear sanciones previstas en el régimen general

destinado a cualquier infracción administrativa, esto es, una advertencia, una multa, la suspensión o el cese del derecho de acceso.

#### **E) El derecho de acceso en el Brasil.**

75. El derecho de acceso de los grupos sociales es perfectamente admisible dentro del contexto constitucional brasileño, que exige un papel regulatorio al Estado sobre la comunicación social. Además contemplar debidamente sus fundamentos, el ejercicio de este derecho contribuirá, obviamente, al desarrollo del Estado en su ardua misión de regulación del mercado de ideas tan diversificado como el brasileño.

76. La forma en la que el constituyente brasileño reguló el derecho de acceso de los grupos políticos – limitándose a establecerlo sin profundizar en otros pormenores y dejando a cargo de una ley ordinaria esta tarea - sirve de guía para el desarrollo del derecho de acceso de los grupos sociales.

77. A pesar de la omisión legislativa del derecho de acceso de los grupos sociales en Brasil, existen tres precedentes normativos en nuestro ordenamiento jurídico infraconstitucional que demuestran cabalmente la viabilidad de la promulgación de una ley ordinaria federal destinada específicamente a desarrollar este derecho.

78. La ley nº 9.612, de 19 de febrero de 1998, que creó el servicio de radiodifusión comunitaria, estableció un derecho de acceso específico y muy restringido que indica la existencia de un vacío legal a ocupar respecto al derecho de acceso de los grupos sociales en relación a los grandes medios de comunicación social existentes en Brasil.

79. La ley nº 11.652 del 7 de abril de 2008 (Ley General de Telecomunicaciones), que dispone sobre los principios y objetivos de la

radiodifusión pública, concede un espacio a la regulación del derecho de acceso de los grupos sociales al determinar en su art. 2º que este servicio debe observar, de entre otras directrices, la “II - promoción del acceso a la información por medio de la pluralidad de fuentes de producción y distribución del contenido” y la “IX - participación de la sociedad civil en el control de la aplicación de los principios del sistema público de radiodifusión, respetándose la pluralidad de la sociedad brasileña”.

80. Cuando el Órgano Regulador apruebe una iniciativa a trámite, deberá comunicar inmediatamente a los medios de comunicación, con una razonable antelación a la difusión del programa, favoreciendo así la organización de los MCM.
81. Si el ejercicio del derecho de acceso en Brasil se extendiera únicamente a los medios estatales, no conseguirá preservar el pluralismo ideológico e informativo en virtud del inexpresivo número de personas que siguen estos canales de televisión (apenas un 1%), a pesar de la calidad de su programación de servicio público.
82. Dominado por las empresas de información, es imprescindible que el acceso se extienda también a este sector, ya que un mensaje difundido en este ámbito alcanzará a un público mayoritario capaz de pluralizar el debate en torno a temas de interés público. En consecuencia, se debe dar prioridad a este tipo de emisoras de televisión seguidas por el 95% de la población. De acuerdo con esta realidad, el derecho de acceso debe ejercerse prioritariamente en canales abiertos de televisión, respaldado por el 72% (setenta y dos por ciento) de la audiencia televisiva.
83. El modelo de financiación del derecho de acceso de los grupos políticos brasileños que remunera a las empresas de información, aunque sea por compensación fiscal del 80% del valor cobrado en el mercado,

representa serios riesgos para el pleno desarrollo del derecho de acceso, teniendo en cuenta el tamaño de la renuncia tributaria.

84. Es necesario, pues, que la ley regule el derecho de acceso de forma diversa, constando claramente que se trata de un deber impuesto al concesionario por el que no será remunerado. Es de buen criterio incluir esta previsión en el acto de concesión.
85. La ley que establezca el derecho de acceso deberá contener una disposición transitoria que imponga a las emisoras que operen regularmente el mismo derecho de compensación que ya existente a las propagandas partidista y electoral, en aplicación del art. 99 de la ley nº 9.504/95, mientras dure la vigencia de sus concesiones.
86. El crecimiento vertiginoso del uso de internet en Brasil, que actualmente le hace competir con la radio, así como el hecho de que dos tercios de los internautas buscan información, revela la gran necesidad de utilizar el derecho de acceso virtual como una de las herramientas para conseguir el pluralismo de ideas.
87. En el actual panorama del ordenamiento jurídico brasileño, es necesario que el derecho de acceso que se implante en el futuro quede a cargo de la ANATEL, competencia que debe ser contemplada por ley para que no se aplique el art. 211 de la LGT, que atribuye al MC la competencia para deliberar sobre el contenido de la programación de la radiotelevisión.
88. Es necesario que el método actual de nombramiento de los miembros del Consejo Director del Órgano Regulador brasileño se someta a algunas modificaciones con la intención de equilibrar las fuerzas entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, previendo también la participación del Poder Judicial.
89. En observancia del principio de legalidad de los procedimientos, es recomendable que se añada un nuevo apartado en el art. 18 de la LGT –

que regula las atribuciones del Poder Ejecutivo – para contemplar la posibilidad de que este Poder decida, en último grado, los recursos contra las deliberaciones del Consejo Director que nieguen el derecho de acceso o impongan sanciones de suspensión o cese de este derecho.



## BIBLIOGRAFÍA

AGESTA, Luís Sánchez. *El Sistema político de la Constitución española de 1978*. Madrid: Edersa, 1980.

ALEGRÍA, Antonio Magdaleno. *El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos en el estado social y democrático de derecho*. Revista "Teoría y Realidad Constitucional". México: Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2006, v.2, nº 18. ISSN 1139-5583.

\_\_\_\_\_. *Los límites de las libertades de expresión e información en el estado social y democrático de derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2006.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. *Los partidos políticos: su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. 1 ed. Barcelona: Gedisa, 2004.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. *Problematizando o conceito de "meio" de comunicação* [en línea]. Revista eletrônica e-Com. Belo Horizonte: Centro Universitário Belo Horizonte - UNI-BH, 2007, v.1, n.1, p. 8. ISSN: 1983-0890. Disponible en: [www.http://revistas.unibh.br/index.php/ecom/issue/view/52](http://revistas.unibh.br/index.php/ecom/issue/view/52). Consultado en: 18-02-2015.

AUTIN, Jean-Louis. *El Consejo Superior Audiovisual en Francia* [en línea]. Revista Calana de Dret Públic. Barcelona: L'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007, n. 34. ISSN: 1885-766. Disponible en: [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/es](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-09.3523437900/es). Consultado en: 21.06.2015.

ÁVILA, Abel Rodríguez. *Iniciación a la red internet. Concepto, funcionamiento, servicios y aplicaciones de internet*. 1 ed. Vigo: Ideaspropias Editorial, 2007.



ARNOLD, Rainer, ESTAY, José Ignacio Martínez & URBINA, Francisco Zúñiga. *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Revista "Estudios Constitucionales". Santiago: Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2012, Año 10, nº 1, p. 65-116. ISSN 0718-0195.

BALLE, Francis. *Comunicación y Sociedad: evolución y análisis comparativo de los medios*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1991.

BARRON, Jerome A. *Acces to the press: a new first amendment right*. En: Havard Law Review. Danvers: Harvard Law Review Publishing Association, 1967, v. 80, p.1641-1678. ISSN 0017-811X.

BARROSO, Porfirio Asenjo, TALAVERA, María del Mar López. *La libertad de expresión y sus limitaciones constitucionales*. Madrid: Fragua, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. Saraiva. 4 ed. São Paulo. 1994.

BAUTISTA, Rafael Velázquez. *Derecho de tecnologías de la información y las comunicaciones (T.I.C.)*. 1 ed. Madrid: Colex, 2001.

BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. *O direito da comunicação e da comunicação social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BOBBIO, Norberto (trad.). *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRAGA, Fernando Urioste. *De la libertad del individuo a la libertad de los pueblos*. Revista "Estudios Jurídicos". Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2007, n.4, p. 109-156. ISSN: 1688-3225.

BRETONES, María Trinidad. *Los medios de comunicación de masas: desarrollo y tipos* [en línea]. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2008. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2445/5924>. Consultado en: 16.02.2015.

CALLEJON, Francisco Balaguer. *Manual de Derecho Constitucional (II)*. Madrid: Tecnos, 2013.

CALZADILLA, María Cruz Llamazares. *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*. Madrid: Civitas, 1999.

CAMPO, Javier Jiménez. *Derechos fundamentales: concepto y garantías*. Trotta, Madrid, 1999.

CAMPOS, Theresa Catharina de Góes. *O progresso das comunicações diminui a solidão humana? Uma interpretação histórica das comunicações gráficas e audiovisuais, desde a Pré-História até o Intelsat*. Rio de Janeiro: Editora Lidor, 1970.

CAMACHO, Emilio, CLAUDE, Luis Llexcano (dir.). *Comentarios a la Constitución. Homenaje al quinto aniversario*. Asunción: Corte Suprema de Justicia, 1997.

CARBONELL, Miguel (editor). *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, 2008.

CARDOSO, Gustavo. *Más allá de Internet y de los medios de comunicación de masas. El nacimiento de la comunicación en red* [en línea]. Revista "Telos". Madrid: Fundación Telefónica, 2011, n. 86, p. 14-22. Disponible en: <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=7&rev=68.htm>. Consultado en: 26.03.2015.

CARRIÓ, Genaro R. *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2006.

CARVALHO, Luiz Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza, 2009.

CASTILLEJO, Ángel García. *Una laguna fundamental del sistema democrático. El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España* [en línea]. En: revista "Telos". Madrid: Fundación Telefónica, 2006, julio-septiembre, n. 68. Disponible en: <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=7&rev=68.htm>. Consultado en: 26.03.2015.

CHOMSKY, Noam. *Contendo a Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. *Language and Mind*. 3 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Propaganda e consciência popular*. Bauru, SP: EDUSC, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de Direito Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

CUADRADO, Miguel Martínez, MÁRQUEZ, Manuel Mella (editor). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Editorial Trotta, 2012.

DÍAZ, Elvira López. *Iniciación al Derecho*. Madrid: Delta Publicaciones, 2006.

DÍAZ, Raquel Rodríguez. *Teoría de la Agenda-Setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. Madrid: A.F. Alaminos, 2004.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. 3 v. São Paulo: Saraiva, 1998.

DRUETTA, Delia María Covi. *¿Es internet un medio de comunicación?* [en línea]. En: Revista Digital Universitaria. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, v. 7, n. 6, p. 1-9. ISSN: 1067-6079. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.7/num6/art46/int46.htm>. Consultado en: 20.09.2015.

DUHALDE, Eduardo Luis & ALÉN, Luis Hipólito. *Teoría jurídico-política de la comunicación*. 1 ed. Buenos Aires: Eudeba, 2007.

DURÁN Y LALAGUNA, Paloma. *Notas de teoría del derecho*. Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I, 1997.

DURKHEIM, Émile (trad.). *De la división del trabajo social*. Madrid: Akal, 2001.

\_\_\_\_\_. *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ESQUIROL, Antonio Blavia. *Evolución del pensamiento político*. Caracas: Equinoccio, 1992.

ESTEBAN, Jorge de, GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro J. *Tratado de derecho constitucional II*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2004.

FARIAS, Edilsom. *Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERNÁNDEZ, Ángel Ballesteros. *Manual de Administración Local*. Madrid: Wolters Kluwer España, 2006.

FERNÁNDEZ, Francisco Javier López. *Acción Social en España. Centros, servicios y establecimiento de servicios*. Madrid: ACCI, 2014.

FERNÁNDEZ NIETO, Josefa. *Principio De Proporcionalidad Y Derechos Fundamentales: Una Perspectiva Desde El Derecho Público Común Europeo*. Madrid: Dickinson, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Melhoramentos. São Paulo. 1973.

FERRIGOLO, Noemi Mendes Siqueira. *Liberdade de expressão: direito na sociedade da informação: mídia, globalização e regulação*. São Paulo: Pillares, 2005.

FENWICK, H. & PHILLIPSON, G. *Media Freedom under the Human Rights Act*. New York: Oxford, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *O Direito de Antena em face do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2000.

FISS, Owen M. (trad.). *La ironía de la libertad de expresión*. Gedisa: Barcelona, 1999.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 2 ed. Forense, Rio de Janeiro, 1998.

FRAGUAS, Antonio Montoro. *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública (el acceso del art. 20.3 de la constitución española)*. Madrid: Dykinson, 2007.

FREIJEDO, Francisco J. Bastida. *La libertad de antena: el artículo 20 de la CE y el derecho a crear televisión*. 1 ed. Barcelona: Ariel, 1990.

FUENTE, Óscar Pérez de la. *Pluralismo cultural y derechos de las minorías*. Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho. Madrid: Dykinson, 2005.

GARCÍA, José Antonio Rodríguez. *El control de los medios de comunicación*. Madrid: Dykinson, 1998.

GARRIGA-NOGUÉS, Román Gubern. *La censura: función política y ordenamiento jurídico bajo el franquismo (1936-1975)*. Barcelona: Edicions 62 S/A., 1980.

GOÑI, Luis Gutiérrez. *Derecho de rectificación y libertad de información (contenidos constitucionales, substantivos y procesal de la LO 2/84 de 26 de marzo)*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2003.

GONZÁLEZ, María Ángeles Cabrera (coord.). *Evolución tecnológica y cibermedios*. Zamora: Comunicación social ediciones y publicaciones, 2010.

GONZÁLEZ, María Pilar Cousido. *Derecho de la comunicación impresa*. 1 ed. 1 v. Madrid: Colex, 2001.

\_\_\_\_\_. *Derecho de la comunicación audiovisual y de las telecomunicaciones*. 1 ed. 2 v. Madrid: Colex, 2001.

\_\_\_\_\_. *Derecho de la comunicación en internet*. 1 ed. 3 v. Madrid: Colex, 2001.

GOYA, Emelia Domínguez. *Medios de comunicación masiva*. México: Red Tercer Milenio S.C., 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GUANTER, José María Desantes *et al.* *Derecho de la información (II): los mensajes informativos*. 1 ed. Madrid: Colex, 1994.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos del derecho de la información*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1977.

\_\_\_\_\_. *Teoría y régimen jurídico de la documentación*. Madrid: EUDOMA (Ediciones de la Universidad Complutense de Madrid, S.A.), 1987.

GUERRERO, José Luis García. *Escritos sobre partidos políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

GUILHERME NETO, Fernandes. *Direito da comunicação social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

HÄBERLE, Peter; ARROYO, César Landa. *La libertad fundamental en el estado constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1997.

HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *A Ética da Discussão e a Questão da Verdade*. Martins Fontes. São Paulo. 2004

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1998.

JELLINEK, Georg (trad.). *La Declaración de los Derechos de los Hombres y del Ciudadano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

JOVER, Adoración Castro. *Contribución al estudio del derecho de acceso a los medios de comunicación*. Revista "Documentación Jurídica". Madrid: Secretaría General Técnica, 1992, Tomo XIX, octubre-diciembre.

JUNYENT, Luis María Olaso, CASAL, María Jesús. *Curso de Introducción al Derecho. Introducción a la Teoría General del Derecho*. Vol. 2. Caracas: Publicaciones UCAB, 2003.

KANT, Immanuel (trad.). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Serie G. ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 20. Elaboración de formato PDF: Claudia González. México, 1982.

KERSTING, Wolfgang (trad.). *Filosofía Política del Contractualismo Moderno*. México: Plaza y Valdéz S.A. de C.V., 2001.

KÖSTER, Claudia Rausell, KÖSTER, Pau Rausell. *Democracia, información y mercado: propuestas para democratizar el control de la realidad*. Colección de Ciencias Sociales, Serie de Sociología. Madrid: Tecnos, 2002.

LASSWELL, Harold D. *Propaganda Technique in the World War*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co, Ltd., 1927.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de Rádio e Televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LÓPEZ, María Asunción Torres, MORENILLA, José María Souvirón & OLIVA, Manuel Jesús Rozados. *Elementos para el estudio del derecho de la comunicación*. Madrid: Tecnos, 2014.

LLOVET, Enrique García. *El régimen jurídico de la radiodifusión*. Madrid: Marcial Pons, 1991.



LOMBARTE, Artemi Rallo. *La garantía del pluralismo informativo en francia. El Conseil Supérieur de L'audiovisuel* [en línea]. Revista española de derecho constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, n. 59, p. 93-138. ISSN 0211-5743. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79682>. Consultado en: 24.03.2015.

\_\_\_\_\_. *Pluralismo informativo y constitución*. Valencia: Tirant, 2000.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 2002.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 2 ed. Madrid: Tecnos, 1986.

\_\_\_\_\_. *Los Derechos Fundamentales*. 9 ed. Madrid: Tecnos, 2007.

MACHADO, Santiago Muñoz (dir). *Derecho de la Regulación Económica, V: Audiovisual*. Madrid: Iustel, 2012.

MACHADO, Jónatas E.M. *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Editora Coimbra, 2002.

MALLEN, Ignacio Bel, ALFONSO, Loreto Corredoira & GONZÁLEZ, María Pilar Cousido. *Derecho de la información (I): Sujetos y medios*. 1 ed. Madrid: Colex, 1992.

MARCONDES, Danilo. *Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a wittgenstein*. 10 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

MAS, Joaquín Tornos (coord.). *Autoridades de Regulación de lo Audiovisual*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

\_\_\_\_\_. *Democracia y medios de comunicación*. Colección Novedades de Derecho Público. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

MATTELART, Armand (trad.). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 2002.

MELO, Celson Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. Malheiros: São Paulo, 2003.

MENÉNDEZ, Ignacio Villaverde. *Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la constitución española de 1978*. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 1994.

MILL, Stuart Jonh (trad.). *Sobre la Libertad*. Madrid: Editorial Edaf, 2004.

MIR, Joan Barata I. *Democracia y audiovisual: fundamentos normativos para una reforma del régimen español*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

MOGUEL, Ernesto A. Rodríguez. Metodología de la investigación. La creatividad, el rigor del estudio y la integridad son factores que transforman al estudiante en un profesional de éxito. México: Univ. Juárez Autónoma de Tabasco, 2005.

MONJARAZ, Pablo de Larrañaga. *El concepto de responsabilidad en la teoría del Derecho contemporánea* [en línea]. En: Tesis doctorales. Alicante: Universidad de Alicante, 1996, p. 384. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10045/6709>. Consultado en: 20.07.2015.

MONTERO, Javier Terrón. *Libertad de expresión y Constitución*. Revista de Documentación administrativa. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública Centro de Publicaciones, 1980, nº 187.

MONTOLÍO, Emilio Pajares (coord.). *La protección judicial de los derechos fundamentales en Brasil, Colombia y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 26 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Fernando. *Chatô: o rei do Brasil, a vida de Assis Chateaubriand, um dos brasileiros mais poderosos do século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MORAL, Antonio Torres del (dir.). *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2004.

\_\_\_\_\_. *Libertades Informativas*. Madrid: Colex, 2009.

MORATÓ, Javier del Rey. *Democracia y posmodernidad: teoría general de la información y comunicación política*. Madrid: Complutense, 1996.

MORENILLA, José María Souvirrón. *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*. Albolote (Granada): Comares, 1999.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 22 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NESPRAL, Bernardo. *Derecho de la información: periodismo, deberes y responsabilidades*. Buenos Aires: B de F, 1999.

OTERO, Juan Manuel (dir.). *Libertad de expresión y democracia desde una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: FJD, 2002.

PARDO, José Esteve. *Régimen jurídico-administrativo de la televisión*. Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

PAYNE, J. Mark, ZOVATTO, Daniel & DÍAZ, Mercedes Mateo. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Edición revisada. Washington D.C., BID-IDEA, 2006.

PECES-BARBA, Gregorio, ASIS ROIG, Rafael & BARRANCO, María del Carmen. *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004.

PÉREZ, Rosario de Mateo, SAURA, Laura Bérges. *Los retos de las televisiones públicas: Financiación, servicio público y libre mercado*. Sevilla: Comunicación Social, ediciones y publicaciones, 2009.

PINILLOS Y SUÁREZ, Pedro J. *La empresa informativa: prensa, radio, cine y televisión*. Madrid: Ediciones del Castillo, 1975.

POCH, Miguel Peguera (coord.). *Principios de Derecho de la Sociedad de la Información*. Madrid: Aranzadi, 2010.

PODESTÁ, Fabio Henrique. *Interesses difusos, qualidade da comunicação e controle judicial*. Biblioteca de direito do consumidor, v. 19. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

POOL, Ithiel de Sola. *Technologies of freedom: on free speech in an electronic age*. Cambridge

(MA): Harvard University Press, 1983.

PIZARRO, Ramón Daniel. *Responsabilidad civil de los medios masivos de comunicación: Daños por noticias inexactas o agraviantes*. Colección Responsabilidad Civil, Vol. 8. 2 ed. Buenos Aires: Hammurabi SRL, 1999.

RAMÍREZ, Pedro Anguita. *El derecho a la información en Chile: análisis de la ley nº 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo (ley de prensa)*. 1 ed. Santiago: LexisNexis, 2005.

REINA, Emilio Guichot (coord.). *Derecho de la Comunicación*. Madrid: Iustel, 2013.

ROCA, Guillermo Escobar (coord.). *El derecho de la televisión: situación y perspectivas en la comunidad de Madrid*. Madrid: Dykinson, 2004

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: responsabilidade civil*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RODRÍGUEZ, Arturo Alessandri, UNDURRAGA, Manuel Somarriva & HAHLICKA, Antonio Vodanovic. *Tratado de derecho civil. Parte general y preliminar*. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998.

ROIG, María José Añón, AÑÓN, José García (coord.). *Lecciones de derechos sociales*. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

ROIG, Núria Almiron. *La regulación del pluralismo en Francia. Contexto, análisis e interpretación* [en línea]. En: *Revista Latina de Comunicación Social*. Tenerife: Universidad de La Laguna, 2010, p. 472-487. Disponible en: [http://www.revistalatinacs.org/10/art3/913\\_Pompeu/35\\_Almiron.html](http://www.revistalatinacs.org/10/art3/913_Pompeu/35_Almiron.html). DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-913-472-487. Consultado en: 26.03.2015.

ROSELLÓ, Francesc Torralba. *El derecho a la felicidad*. En: VINYAMATA I CAMP, Eduard et al. *Derechos humanos, nuevas realidades*. Barcelona: UOC (UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA), 2009.

ROSSELL, Jaime. *Confesiones Religiosas y Medios de Comunicación*. Cáceres: Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, 2001.

ROYO, Javier Pérez. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1995.

SABAU, José Ramón Polo. *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*. Madrid: CEPC, 2002.

SÁNCHEZ, Isidoro Martín (coord.). *Curso del Derecho Eclesiástico del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1997.

SÁNCHEZ-BEATO, Estefanía Jerónimo. *Manual de Derecho de la Información*. Madrid: Universidad Europea Miguel de Cervantes, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARTORI, Giovanni (trad.). *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Madrid: Alianza, 2003.

SERNA, Luis Escobar de la. *Derecho de la información*. 3 ed. Madrid: Dickinson, 2004.

SILVA, Carlos Bruno Ferreira da. *Defensor do Povo: contribuições do modelo peruano e do instituto romano do Tribunado da Plebe*. Disponible en: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=909](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=909). Consultado en: 15.08.2015.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOBEÑAS, José Castan, MOZOS, José Luis de los. *Derecho civil español, común y foral: Introducción y parte general. Teoría de la relación jurídica*. Vol. 1. Madrid: Reus, 1987.

TOCQUEVILLE, Alexis de (trad.). *La Democracia en América*. Madrid: Daniel Jorro, editor, 1911.

TRINDADE, José Damião de Lima. *Historia Social dos Direitos Humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2002.

ULLASTRES, Juan Antonio Gimeno, FERNÁNDEZ, Juan Enrique Castañeda & RUIZ, Carolina Navarro. *La influencia de la publicidad en el consumo de cerveza*. Madrid: UNED, 2006.

USERA, Raúl Canosa, MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana (coord.). *Jurisdicción de la Libertad en Europa e Iberoamérica*. Madrid: editorial Reus, 2014.

VENTURA, Adrián. *Poder y Opinión Pública*. 1 ed. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2004.

VIBES, Federico P. (dir.) et al. *Derecho del entretenimiento*. 1 ed. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.

VILLAAMIL, Oscar Alzaga (dir.). *Comentarios a la constitución española de 1978*. Madrid: Edersa, 1996.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de la Información*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.

VILLAR, Antonio Vallés Copeiro del. *Curso de Derecho de la Comunicación Social*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

VIÑAS, Antonio Rovira. *El abuso de los derechos fundamentales*. Barcelona: Edicions 62, 1983.

VINYAMATA I CAMP, Eduard et al. *Derechos humanos, nuevas realidades*. Barcelona: UOC (UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA), 2009.

WAGNER, Francisco Sosa (coord.). *El derecho administrativo en el umbral de siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

WARE, Alan (trad.). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo, 2004.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 13 ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

WILLIAMS, Raymond (editor). *Historia de la Comunicación: del lenguaje a la escritura*. Vol.1. Barcelona: Bosch, 1992.

\_\_\_\_\_. *Historia de la Comunicación: de la imprenta a nuestros días*. Vol. 2. Barcelona: Bosch, 1992.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro – parte geral*. 5 ed. São Paulo: RT, 2004.

ZAFFORE, Jorge J. *Mass media: derecho y poder: ideología o conocimiento*. 1 ed. Rosario: Nova Tesis Editorial Jurídica, 2007.

ZAGURY, Eliane (trad.). *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

ZISMAN, Célia Rosenthal. *A liberdade de expressão na Constituição Federal e suas limitações: os limites dos limites*. Livraria Paulista. São Paulo. 2003.

ZUCULOTO, Valci Regina. *A história do Rádio Público no Brasil: um resgate pela linha do tempo* [en línea]. Disponible en: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2283-2.pdf>. Consultado el 09.05.2015.





## ANEXOS

El estudio comparado de algunos tratados internacionales y de los textos constitucionales de los países de Europa y América del Sur nos ha permitido conocer el grado de desarrollo del derecho de acceso y su correlación con los derechos que les son esenciales en el ámbito de los Estados Democráticos de Derecho. El análisis de los datos obtenidos ha contribuido a la delimitación conceptual del dicho derecho, así como de los elementos integrantes de su respectiva relación jurídica.

En este sentido, hemos organizado los datos compilados en cuadros estándares, una para cada constitución o tratado internacional. Estos cuadros contienen informaciones sobre la igualdad sustancial, el pluralismo, la libertad de conciencia, la Dignidad de la Persona Humana, el Estado Social de Derecho, los grupos políticos y el derecho de acceso los grupos políticos y sociales. Además, en cada tabla hemos informado la fecha de promulgación de los textos legales analizados y el sitio web donde hemos recogido los datos.

Finalmente, se destaca que la confección de estos cuadros ha permitido la elaboración del cuadro sinóptico del apartado 3.5 que ha facilitado el análisis de los datos conseguidos.

### 1. CUADROS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

#### DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

FECHA	10 de diciembre de 1948
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml">http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml</a> . Consultado en: 14.08.2013.
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>PREÁMBULO</b> Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia

	humana; <b>Artículo 1.</b> Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artículo 29</b> 1... 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 19.</b> Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión
IGUALDAD MATERIAL	<b>Artículo 1.</b> Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.
ESTADO SOCIAL	<b>Artículo 22.</b> Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

### CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

FECHA	22 de noviembre de 1969
-------	-------------------------

DISPONIBLE EN		<a href="http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm">http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm</a> . Consultado en 14.08.2013
PRINCIPIO DIGNIDAD	DE	<p><b>Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad</b></p> <p>1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		<p><b>Artículo 15. Derecho de Reunión</b></p> <p>Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad <b>democrática</b>, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.</p>
LIBERTAD CONCIENCIA	DE	<p><b>Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión</b></p> <p>1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.</p>
IGUALDAD MATERIAL		<p><b>Artículo 24. Igualdad ante la Ley</b></p> <p>Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.</p>
ESTADO SOCIAL		<p><b>DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</b></p> <p><b>Artículo 26. Desarrollo Progresivo</b></p> <p>Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.</p>
GRUPOS POLÍTICOS		No hay disposición expresa

D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

### **CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNIÓN EUROPEA**

FECHA	7 de diciembre de 2000
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf">http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf</a> . Consultado en 26.08.2013.
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Artículo 1. Dignidad humana La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	PREÁMBULO... Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación. Artículo 11 Libertad de expresión y de información 1... 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	Artículo 10 Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos. Artículo 11 Libertad de expresión y de información 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 20. Igualdad ante la ley Todas las personas son iguales ante la ley Artículo 23. Igualdad entre hombres y mujeres

	<p>La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.</p> <p>El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>Artículo 34</p> <p>Seguridad social y ayuda social</p> <p>1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.</p> <p>2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales.</p> <p>3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p>Artículo 12</p> <p>Libertad de reunión y de asociación...</p> <p>2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	
FECHA	7 de diciembre de 2000

## 2. CUADROS DE LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA DEL SUR.

### ARGENTINA

FECHA	1 de mayo de 1853. La Constitución de Argentina fue adoptada el 1 de marzo de 1853 y ha sido objeto de varias reformas, la primera en 1860. La Constitución fue modificada por último en 1994, siendo la entrada en vigor de esta reforma el 24 de agosto de 1994.
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.senado.gov.ar/delInteres">http://www.senado.gov.ar/delInteres</a> . Consultado en: 14.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p>Artículo 14 bis- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.</p> <p>Artículo 75- Corresponde al Congreso:</p> <p>19.</p> <p>Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<p><b>Artículo 75-</b> Corresponde al Congreso:</p> <p>19.</p> <p>...</p> <p>Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los <b>valores democráticos</b> y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.</p> <p>Dictar leyes que protejan la identidad y <b>pluralidad cultural</b>, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios</p>

	culturales y audiovisuales.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 14-</b> Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: De trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; <b>de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa</b> ; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 37- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.
ESTADO SOCIAL	<b>Artículo 75-</b> Corresponde al Congreso:... 19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico <b>con justicia social</b> , a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.
GRUPOS POLÍTICOS	<b>Artículo 38.</b> Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.
D. A. GRUPOS POLITICOS	<b>Artículo 38...</b> Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, <b>el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.</b>
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	El artículo 38 no garantiza expresamente el derecho de acceso de los grupos políticos, sin embargo posibilita, de una manera general, su existencia.

BOLÍVIA

FECHA	7 de febrero de 2009
-------	----------------------



DISPONIBLE EN		<a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html</a> . Consultado en: 15.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	DE	<p>Artículo 8.</p> <p>II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, <b>dignidad</b>, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.</p> <p>Artículo 22.</p> <p>La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	DE	<p>Artículo 21.</p> <p>Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos:...</p> <p>3. A la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión y culto, expresados en forma individual o colectiva, tanto en público como en privado, con fines lícitos.</p> <p>...</p> <p>5. A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva.</p> <p>6. A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva.</p> <p>Artículo 86.</p> <p>En los centros educativos se reconocerá y garantizará la <b>libertad de conciencia</b> y de fe y de la enseñanza de religión, así como la espiritualidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y se fomentará el respeto y la convivencia mutua entre las personas con diversas opciones religiosas, sin imposición dogmática. En estos centros no se discriminará en la aceptación y permanencia de las alumnas y los alumnos por su opción religiosa.</p> <p>Artículo 106.</p> <p>I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y</p>

	<p>el derecho a la información.</p> <p>II. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa.</p> <p>III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.</p> <p>IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información.</p> <p><b>Artículo 107.</b></p> <p>I. Los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de programas educativos plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados.</p> <p>II. La información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad. Estos principios se ejercerán mediante las normas de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley.</p> <p>III. Los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios.</p> <p>IV. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artículo 8...</b></p> <p>II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, y distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien.</p> <p><b>Artículo 14...</b></p> <p>II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, género, edad, orientación sexual e identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, estado de embarazo, u otras que</p>

	tenga por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de derechos y libertades de toda persona.
ESTADO SOCIAL	Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.
GRUPOS POLÍTICOS	Artículo 209. Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	El artículo 21.5 ("Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos:...5. A expresar y difundir libremente pensamientos u opiniones por cualquier medio de comunicación, de forma oral, escrita o visual, individual o colectiva.") no garantiza expresamente el derecho de acceso de los grupos sociales, no obstante posibilita, de una manera general, su existencia.

#### BRASIL

FECHA	5 octubre de 1988
DISPONIBLE EN	<a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html</a> . Consultado en: 15.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Art. 1. La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:... <b>III - la dignidad de la persona humana;</b>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	Art. 1. La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, <b>se constituye en Estado Democrático de Derecho</b> y tiene como fundamentos:

		<p><b>V - el pluralismo político.</b>  Parágrafo único. <b>Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de esta Constitución.</b></p>
LIBERTAD DE CONCIENCIA	DE	<p>Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaliza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:</p> <p>...</p> <p>IV - es libre la manifestación del pensamiento, quedando prohibido el anonimato;</p> <p>...</p> <p>VI - Es inviolable la libertad de conciencia y de creencia, estado asegurado el libre ejercicio de los cultos religiosos y garantizada, en la forma de la ley, la protección de los locales de culto y sus liturgias;</p> <p>IX - es libre la expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, sin necesidad de censura o licencia;</p> <p>...</p> <p>XIV Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional;</p> <p>CAPITULO V  DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL</p> <p>Art. 220. La manifestación del pensamiento, la creación, la expresión y la formación, bajo cualquier proceso o vehículo no sufrirán ninguna restricción observándose lo dispuesto en esta Constitución.</p> <p>§1º - No contendrá la ley ninguna disposición que pueda construir una traba a la plena libertad de información periodística en cualquier medio de comunicación social, observándose lo dispuesto en el artículo 5º, IV, V, X, XIII y XIV.</p> <p>§2º - Está prohibida toda censura de naturaleza política, ideológica y artística.</p>
IGUALDAD MATERIAL		<p>Art. 3. Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. construir una sociedad libre, justa y solidaria;</li> <li>2. garantizar el desarrollo nacional;</li> <li>3. erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales;</li> </ol> <p>Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaliza...</p>
ESTADO SOCIAL		<p>Art. 3. Constituyen objetivos fundamentales de la</p>

	<p>República Federal de Brasil:</p> <p>I - construir una sociedad libre, justa y solidaria;</p> <p>II - garantizar el desarrollo nacional;</p> <p>III - erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales;</p> <p>IV - promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color edad o cualesquiera otras formas de discriminación.</p> <p>CAPITULO II</p> <p>DE LOS DERECHOS SOCIALES</p> <p>Art. 6. Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la proyección de la maternidad.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p>CAPITULO V</p> <p>DE LOS PARTIDOS POLITICOS</p> <p>Art. 17. Es libre la creación, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos, resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana y observando los siguientes preceptos.</p>
D. A. GRUPOS POLÍTICOS	<p>Art. 17...</p> <p>§3º - Los partidos políticos tienen derecho a recursos del fondo de los partidos y acceso gratuito a la radio y a la televisión, en la forma de la ley.</p>
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### CHILE

FECHA	11 de agosto de 1980. Incluye las reformas realizadas en 17 de septiembre de 2005.
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302">http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302</a> . Consultado en: 15.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Artículo 1º. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	15º.- El derecho de asociarse sin permiso previo.... La Constitución Política garantiza el pluralismo político.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	6º.- La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público. Las confesiones religiosas podrán erigir y conservar templos y sus dependencias bajo las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas. Las iglesias, las confesiones e instituciones religiosas de cualquier culto tendrán los derechos que otorgan y reconocen, con respecto a los bienes,

	<p>las leyes actualmente en vigor. Los templos y sus dependencias, destinados exclusivamente al servicio de un culto, estarán exentos de toda clase de contribuciones;</p> <p>12º.- La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.</p> <p>La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artículo 1º.</b> Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.</p> <p>...</p> <p>Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>Artículo 1º.- Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos....</p> <p>El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p>15º.- El derecho de asociarse sin permiso previo...</p> <p>Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana...</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	<p>- Hay un consejo para controlar la comunicación social en la televisión:</p> <p>12º...</p> <p>Habrà un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará</p>

	<p>la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.</p> <p>- Se reconoce los grupos sociales como integrantes de la estructura social:</p> <p>Artículo 1º.- Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.</p> <p>...</p> <p>El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.</p>
--	--

#### COLOMBIA

FECHA	5 de febrero de 1991.
DISPONIBLE EN	<a href="http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf">http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf</a> . Consultado en: 15.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el <b>respeto de la dignidad humana</b> , en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, <b>democrática</b> , participativa y <b>pluralista</b> , fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	ARTICULO 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia. ARTICULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.
IGUALDAD MATERIAL	<b>Artículo 13.</b> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de

	<p>sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>ARTICULO 1o. Colombia es un <b>Estado social de derecho</b>, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p>ARTICULO 107. Modificado por el artículo 1 del A.L. 1 de 2003. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	<p>ARTICULO 111. Modificado por el artículo 4 del A.L. 1 de 2003. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios.</p>
D. A. GRUPOS SOCIALES	<p>No hay disposición expresa</p>
OBSERVACIONES	<p>El artículo 112 garantiza el derecho de acceso y de réplica a los partidos de oposición con la clara intención de pluralizar y diversificar el debate político:</p> <p><b>CAPITULO III. DEL ESTATUTO DE LA OPOSICION</b></p> <p><b>ARTICULO 112.</b> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.</p> <p>Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en</p>



	las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.
--	--

#### ECUADOR

FECHA	20 de octubre de 2008.
DISPONIBLE EN	<a href="http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf">http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf</a> . Consultado en: 15.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:... 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de <b>la dignidad de las personas</b> , comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	Art. 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, <b>diversa</b> y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. Art. 17.- El Estado fomentará <b>la pluralidad y la diversidad</b> en la comunicación, y al efecto:..
LIBERTAD DE CONCIENCIA	Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información. Art. 20.- El Estado garantizará la cláusula de conciencia a toda persona, y el secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación.
IGUALDAD MATERIAL	<b>Art. 11.-</b> El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:... 2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades...

	El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.
ESTADO SOCIAL	Art. 1.- El Ecuador es un <b>Estado constitucional de derechos y justicia, social...</b>
GRUPOS POLÍTICOS	Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.
D. A. GRUPOS POLITICOS	Art. 115.- El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas.
D. A. GRUPOS SOCIALES	<p>Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las <b>comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas</b>, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes <b>derechos colectivos</b>:</p> <p>...</p> <p>21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones <b>se reflejen</b> en la educación pública y <b>en los medios de comunicación</b>; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y <b>el acceso a los demás sin discriminación alguna... El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.</b></p>
OBSERVACIONES	<p>- El artículo 57 trata específicamente del acceso de las comunidades indígenas a los medios de comunicación.</p> <p>- Hay una sección específica para la comunicación social:</p> <p><b>(Comunicación e Información)</b></p> <p>Art. 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación. 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las</p>

	<p>frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. 4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad. 5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.</p> <p>Art. 17.- El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo. 2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada. 3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.</p> <p>Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.</p> <p>Art. 19.- La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente. Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el</p>
--	---

	<p>sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.</p> <p>Art. 20.- El Estado garantizará la cláusula de conciencia a toda persona, y el secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación.</p> <p>...</p> <p><b>Sección séptima Comunicación social</b></p> <p>Art. 384.- El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana. El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.</p>
--	--

#### GUAYNA

FECHA	14 de febrero de 1980. La actual Constitución de Guyana, la ley suprema de la República de Guyana, entró oficialmente en vigor el 6 de octubre de 1980. Se derogó la primera constitución de la Guyana, que fue promulgada en 1966, tras su independencia del Reino Unido. La Constitución de Guyana contiene un preámbulo, un juramento y doce capítulos. Desde la promulgación en 1980, ha pasado a través de 12 enmiendas, la última en 1996.
DISPONIBLE EN	<a href="http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Guyana/guyana96.html">http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Guyana/guyana96.html</a> Consultado en: 15.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p>Preámbulo:...</p> <p>Saluting the epic struggles waged by our forefathers for freedom, justice and <b>human dignity</b> and their relentless hostility to imperialist and colonial domination and all other forms and manifestations of oppression...Pledged to defend our national sovereignty, to <b>respect human dignity</b> and to cherish and uphold the principles of freedom, equality and democracy and all other fundamental human rights;"</p> <p>37. The State supports the legitimate aspirations of</p>

		other peoples for freedom and independence and will establish relations with all states on the basis of sovereign equality, mutual respect, inviolability of frontiers, territorial integrity of states, peaceful settlement of disputes, non-intervention in internal affairs, <b>respect for human rights and fundamental freedoms</b> , and co-operation among States.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		9. Sovereignty belongs to the people, who exercise it through their representatives and the democratic organs established by or under this Constitution. 10. The right to form political parties and their freedom of action are guaranteed. Political parties must respect the principles of national sovereignty and of democracy.
LIBERTAD CONCIENCIA	DE	40. (1) Every person in Guyana is entitled to the basic right to a happy, creative and productive life, free from hunger, disease, ignorance and want. That right includes the fundamental rights and freedoms of the individual, that is to say, the right, whatever his race, place of origin, political opinions, colour, creed or sex, but subject to respect for the rights and freedoms of others and for the public interest, to each and all of the following, namely- ... (b) <b>freedom of conscience, of expression</b> and of assembly and association; and  145. (1) Except with his own consent, no person shall be hindered in the enjoyment of his of conscience, and for the purposes of this article the said freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others, and both in public and in private, to manifest and propagate his religion or belief in worship, teaching, practice and observance. (2) No religious community shall be prevented from providing religious instruction for persons of that community. (3) Except with his own consent (or, if he is a person who has not attained the age of eighteen years, the consent of his guardian), no person attending any place of education shall be required to receive religious instruction or to take part in or attend any religious ceremony or observance if that instruction, ceremony or observance relates to a religion which is not his own. (4) No person shall be compelled to take any oath which is contrary to his religion or belief or to take any oath in a manner which is contrary to his religion

	<p>or belief.</p> <p>(5) Nothing contained in or done under the authority of any law shall be held to be inconsistent with or in contravention of this article to the extent that the law in question makes provisions—</p> <p>(a) which is reasonably required—</p> <p>(i) in the interests of defense, public safety, public order, public morality or public health; or</p> <p>(ii) for the purpose of protecting the rights and freedoms of other persons, including the right to observe and practice any religion without the unsolicited intervention of members of any other religion; or</p> <p>(b) with respect to standards or qualifications to be required in relation to places of education including any instruction (not being religious instruction) given at such places.</p> <p>(6) References in this article to a religion shall be construed Guyana 28 as including references to a religious denomination, and cognate expressions shall be construed accordingly.</p> <p>146. (1) Except with his own consent, no person shall be hindered in the enjoyment of his freedom of expression, that is to say, freedom to hold opinions without interference, freedom to receive ideas and information without interference, freedom to communicate ideas and information without interference and freedom from interference with his correspondence.</p> <p>(2) Nothing contained in or done under the authority of any law shall be held to be inconsistent with or in contravention of this article to the extent that the law in question makes provision—</p> <p>(a) that is reasonably required in the interests of defense, public safety, public order, public morality or public health;</p> <p>(b) that is reasonably required for the purpose of protecting the reputation, rights, and freedoms of other persons or the private lives of persons concerned in legal proceedings, preventing the disclosure of information received in confidence, maintaining the authority and independence of the courts, regulating the technical administration or the technical operation of telephony, telegraphy, posts, wireless broadcasting or television, or ensuring fairness and balance in the dissemination of information to the public; or</p> <p>(c) that imposes restrictions upon public officers or officers of any corporate body established on behalf</p>
--	---

	of the public or owned by or on behalf of the Government of Guyana.
IGUALDAD MATERIAL	<p>Preamble...</p> <p>Pledged to defend our national sovereignty, to respect human dignity and to cherish and uphold the principles of freedom, equality and democracy and all other fundamental human rights;</p> <p>37. The State supports the legitimate aspirations of other peoples for freedom and independence and will establish relations with all states on the basis of sovereign equality, mutual respect, inviolability of frontiers, territorial integrity of states, peaceful settlement of disputes, non-intervention in internal affairs, respect for human rights and fundamental freedoms, and co-operation among States.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>1. Guyana is an indivisible, secular, democratic sovereign state in the course of transition from capitalism to socialism and shall be known as the Co-operative Republic of Guyana.</p> <p>13. The principle objective of the political system of the State is to extend socialist democracy by providing increasing opportunities for the participation of citizens in the management and decision-making processes of the State.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	10. The right to form political parties and their freedom of action are guaranteed. Political parties must respect the principles of national sovereignty and of democracy.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### PARAGUAY

FECHA	20 de junio de 1980
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf">http://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf</a> . Consultado en: 15.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p><b>Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO</b></p> <p>La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la <b>dignidad humana</b>.</p>

PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<p><b>Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO</b></p> <p>La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La República del Paraguay adopta para su gobierno la <b>democracia representativa, participativa y pluralista</b>, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.</p>
LIBERTAD CONCIENCIA	<p>DE</p> <p><b>Artículo 24 - DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA IDEOLÓGICA</b></p> <p>7. Quedan reconocidas la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna confesión tendrá carácter oficial.</p> <p>Las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía.</p> <p>Se garantizan la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las impuestas en esta Constitución y las leyes.</p> <p>Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.</p> <p><b>Artículo 25 - DE LA EXPRESIÓN DE LA PERSONALIDAD</b></p> <p>Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen.</p> <p>Se garantiza el pluralismo ideológico.</p> <p><b>Artículo 26 - DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA</b></p> <p>Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja.</p> <p>No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa.</p> <p>Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.</p> <p><b>Artículo 27 - DEL EMPLEO DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL</b></p> <p>El empleo de los medios de comunicación es de</p>



	<p>interés público; en consecuencia, no se los podrá clausurar ni suspender su funcionamiento.</p> <p>No se admitirá la prensa carente de dirección responsable.</p> <p>Se prohíbe toda práctica discriminatoria en la provisión de insumos para la prensa, así como interferir las frecuencias radioeléctricas y obstruir, de la manera que fuese, la libre circulación, la distribución y la venta de periódicos, libros, revistas o demás publicaciones con dirección o autoría responsable.</p> <p>Se garantiza el pluralismo informativo.</p> <p>La ley regulará la publicidad a los efectos de la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer.</p> <p><b>Artículo 28 - DEL DERECHO A INFORMARSE</b></p> <p>Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme.</p> <p>Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.</p> <p>Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.</p> <p><b>Artículo 29 - DE LA LIBERTAD DE EJERCICIO DEL PERIODISMO</b></p> <p>El ejercicio del periodismo, en cualquiera de sus formas, es libre y no está sujeto a autorización previa. Los periodistas de los medios masivos de comunicación social en cumplimiento de sus funciones, no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información.</p> <p>El periodista columnista tiene derecho a publicar sus opiniones firmadas, sin censura, en el medio en el cual trabaja. La dirección podrá dejar a salvo su responsabilidad haciendo constar su disenso.</p> <p>Se reconoce al periodista el derecho de autoría sobre el producto de su trabajo intelectual, artístico o fotográfico, cualquiera sea su técnica, conforme con la ley.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artículo 46 - DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS</b></p> <p>Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos</p>

	<p>e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.</p> <p>Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO</b></p> <p>La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en <b>Estado social</b> de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.</p> <p>La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 124 - DE LA NATURALEZA Y DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS</b></p> <p>Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar El pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	<p><b>Artículo 31 - DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO</b></p> <p>Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.</p>
D. A. GRUPOS SOCIALES	<p><b>Artículo 31 - DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO</b></p> <p>Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.</p>
OBSERVACIONES	<p><b>Está garantizado el derecho de antena (pluralismo externo):</b></p> <p><b>Artículo 30 - DE LAS SEÑALES DE COMUNICACIÓN ELECTROMAGNÉTICA</b></p> <p>La emisión y la propagación de las señales de</p>

	<p>comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas según los derechos propios de la República y conforme con los convenios internacionales ratificados sobre la materia.</p> <p>La ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas. Las autoridades asegurarán que estos elementos no sean utilizados para vulnerar la intimidad personal o familiar y los demás derechos establecidos en esta Constitución.</p>
--	--

## PERÚ

FECHA	29 de diciembre de 1993
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf">http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf</a> . Consultado en: 14.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Artículo 1°.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:... 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:... 3. A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público. 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común. Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

	<p>Toda persona tiene derecho:...</p> <p>2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS</b></p> <p>Artículo 4°.- La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.</p> <p>Artículo 10°.- El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.</p> <p>Artículo 22°.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.</p> <p>Artículo 58.- Economía Social de Mercado</p> <p>La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p>Artículo 35°.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	<p>Artículo 35°. ...</p> <p>La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.</p>
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### SURINAME

FECHA	30 de septiembre de 1987. La actual Constitución de Suriname (en holandés: Grondwet van Suriname), se adoptó el 30 de septiembre de 1987 y entró en vigor el mismo día
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=8816">http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=8816</a> .

		Consultado en: 14.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	DE	<p>Article I</p> <p>1. The Republic of Suriname is a democratic State based upon the sovereignty of the people and on the <b>respect and guarantee of the fundamental right and liberties</b>.</p> <p>Article 16...</p> <p>3. Everyone who is deprived of his freedom has a right to a treatment in accordance with human dignity.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		<p>Article I</p> <p>1. The Republic of Suriname is a <b>democratic State</b> based upon the sovereignty of the people and on the respect and guarantee of the fundamental right and liberties.</p>
LIBERTAD DE CONCIENCIA	DE	<p>Article 18</p> <p>Everyone has the right of freedom of religion and philosophy of life.</p> <p>Article 19</p> <p>Everyone has the right to make public his thoughts or feelings and to express his opinion through the printed press or other means of communication, subject to the responsibility of all as set forth in the law.</p> <p>Article 38</p> <p>1. Everyone shall have a right to education and cultural expression.</p> <p>...</p> <p>5. The State shall promote the democratization of culture by promoting the enjoyment of culture and cultural relations and through assuring the availability of those cultural creations to all citizens by means of cultural and recreational organizations, information media and other suitable channels.</p>
IGUALDAD MATERIAL		<p>Preamble...</p> <p>assured of the will to determine our economic, social and cultural development in full freedom convinced of our duty to honor and to guarantee the principles of freedom, equality and democracy as well as the fundamental rights and freedoms of man, inspired by a civic spirit and by the participation in the construction, expansion and maintenance of a society that is socially just, determined to collaborate with one another and with all peoples of the world on the basis of freedom, equality, peaceful coexistence and international solidarity...</p>
ESTADO SOCIAL		<p>Article I</p> <p>1. The Republic of Suriname is a democratic State based upon the sovereignty of the people and on the respect and guarantee of the fundamental right and</p>

	<p>liberties.</p> <p>2. The Suriname Nation shall determine in full freedom its <b>economic social</b> and cultural development.</p> <p><b>Article 38...</b></p> <p>4. The State shall promote the kind of education and the conditions under which school education and other forms of education can contribute to the development of a <b>democratic and socially just society</b>.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Article 53</b></p> <p>1. The State shall accept the freedom of citizens to create political organizations, subject to the limitations which stem from the law.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### URUGUAY

FECHA	Esto es la Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004
DISPONIBLE EN	<a href="http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay04.html">http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay04.html</a> . Consultado en: 14.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Artículo 72.-</b> La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artículo 82.-</b> La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 29.-</b> Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 8°. Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.
ESTADO SOCIAL	<p><b>Artículo 44.-</b> El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.</p> <p>Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de</p>

	enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan solo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.
GRUPOS POLÍTICOS	<b>11)</b> El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### VENEZUELA

FECHA	30 de diciembre de 1999.
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.ventanalegal.com/leyes/constitucion_nacional.html">http://www.ventanalegal.com/leyes/constitucion_nacional.html</a> . Consultado en: 14.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el <b>desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad...</b>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el <b>pluralismo político</b> . Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, <b>el ejercicio democrático de la voluntad popular...</b>
LIBERTAD DE CONCIENCIA	Artículo 57. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa. Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades. Artículo 58. La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la

	<p>información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.</p> <p>Artículo 59. El Estado garantizará la libertad de religión y de culto. Toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en privado o en público, mediante la enseñanza u otras prácticas, siempre que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres y al orden público. Se garantiza, así mismo, la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las derivadas de esta Constitución y de la ley. El padre y la madre tienen derecho a que sus hijos o hijas reciban la educación religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones.</p> <p>Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de la ley ni para impedir a otro u otra el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Artículo 61. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte su personalidad o constituya delito. La objeción de conciencia no puede invocarse para eludir el cumplimiento de la ley o impedir a otros su cumplimiento o el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Artículo 108. Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p>Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.</li> <li>2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de</li> </ol>



	personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
ESTADO SOCIAL	Artículo 2. Venezuela se constituye en un <b>Estado democrático y social</b> de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el <b>pluralismo político</b> .
GRUPOS POLÍTICOS	Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

### 3. CUADROS DE LAS CONSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.

#### ALEMAÑA

FECHA	23 de mayo de 1949 (Boletín Oficial Federal I, pág. 1) con las 52 revisiones realizadas desde aquella fecha, última revisión del 28 de agosto de 2006
DISPONIBLE EN	<a href="https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf">https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf</a> . Consultado en: 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Artículo 1 [Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales]</b> (1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artículo 20 [Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia]</b> (1) La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 4 [Libertad de creencia, de conciencia y de confesión]</b> (1) La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de confesión religiosa e ideológica son inviolables. <b>Artículo 5 [Libertad de opinión, de medios de</b>

	<p><b>comunicación, artística y científica]</b></p> <p>(1) Toda persona tiene el derecho a expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen, y de informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía serán garantizadas. La censura está prohibida.</p> <p>(2) Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor personal.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artículo 3</b> <b>[Igualdad ante la ley]</b></p> <p>(1) Todas las personas son iguales ante la ley.</p> <p>(2) El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. El Estado promoverá la realización efectiva de la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres e impulsará la eliminación de las desventajas existentes.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>Artículo 20 [Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia]</b></p> <p>(1) La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 21 [Partidos políticos]</b></p> <p>(1) Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	<p>Josefa Fernández Nieto<sup>651</sup> afirma que el principio de proporcionalidad fue reconocido por primera vez en el artículo 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (<b>“Artículo 19 [Restricción de los derechos fundamentales]...(2) En ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial.”</b>).</p>

#### AUSTRIA

FECHA	1 de octubre de 1920
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf">http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Artículo 9.º Las reglas generalmente reconocidas del Derecho Internacional tendrán validez como parte integrante del ordenamiento federal (als

<sup>651</sup> FERNÁNDEZ NIETO, Josefa. Op. Cit. p. 284.

	Gestandteile de Bundesrechtes).
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	Artículo 1.º Austria (Osterreich) es una República democrática (eine demokratische Republik), cuyas leyes emanan del pueblo.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	Artículo 13. Todos tendrán derecho a expresar su pensamiento mediante la palabra, el escrito, la imprenta o la imagen, dentro de los límites legales. La prensa no podrá ser sometida a censura ni ser limitada mediante el sistema de concesiones. No se aplicarán a los impresos producidos dentro del territorio las prohibiciones administrativas postales. Artículo 14. Se garantiza a todos plena libertad de creencias y de conciencia. Será independiente de profesión de cualquier religión el goce de los derechos civiles y políticos, si bien no se admitirá inobservancia alguna de los deberes de ciudadanía con el Estado, so pretexto de la religión que se profese. Nadie podrá ser obligado a realizar actos eclesiásticos ni a participar en solemnidades religiosas, a menos que esté sometido a la autoridad de un tercero facultado para ello por la ley.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 7 (1) Todos los ciudadanos austríacos son iguales ante la Ley. Quedan abolidos los privilegios por razón de nacimiento, sexo, estamento, clase o confesión.
ESTADO SOCIAL	11) derecho del trabajo (Arbeitsrecht), en lo comprendido en el artículo 12; La seguridad social y contractual (Sozial-und Vertragsversicherungswesen); y los sindicatos de trabajadores y de empleados; salvo los del sector agrícola y forestal;
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	- Esta Constitución es muy antigua. - Además de las normas de Derecho Internacional, se reconoce el principio de igualdad, lo que demuestra la existencia implícita del principio de dignidad.

## BÉLGICA

FECHA	Fue aprobada por el Congreso Nacional el 7 de febrero de 1831. En 14 de julio de 1993, la Constitución fue revisada y se modificó significativamente la forma de gobierno de Bélgica,
-------	---

		que pasó de ser un Estado unitario a ser un Estado federal. La Constitución fue modificada por última vez en 2012 y en esta 29ª versión se consolidan todas las enmiendas hasta la fecha. ( <a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=11637">http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=11637</a> ). Consultado en 16.08.2013
DISPONIBLE EN		<a href="http://www.viajeuniversal.com/belgica/belgica/constitucionbelgica.htm">http://www.viajeuniversal.com/belgica/belgica/constitucionbelgica.htm</a> <a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=262277">http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=262277</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD		Artículo 23. Cada uno tiene el derecho de llevar una existencia <b>conforme con la dignidad humana</b> .
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		Bélgica es un Estado federal con la democracia parlamentaria que se rige por una monarquía constitucional.
LIBERTAD DE CONCIENCIA		Artículo 23...Tales derechos comprenderán especialmente 1. El derecho al trabajo y a la libre elección de una actividad profesional en el marco de una política general de empleo tendente entre otros objetivos a asegurar un nivel de empleo tan estable y elevado como fuese posible, el derecho a condiciones de trabajo y a una remuneración equitativas, así como <b>el derecho de información</b> , de consulta y de negociación colectiva. Artículo 21 El Estado no podrá intervenir ni en el nombramiento ni en la <b>toma de posesión de los ministros de culto</b> alguno, ni prohibirles que se relacionen con sus superiores, o <b>que publiquen sus escritos</b> , sin perjuicio en este último caso de la responsabilidad ordinaria en materia de prensa y publicaciones. El matrimonio civil deberá preceder siempre a la bendición nupcial, salvo las excepciones que la ley establezca en su caso
IGUALDAD MATERIAL		Artículo 10 (Modificado 21/02/2002) No existirá en el Estado ninguna distinción estamental. Los belgas son iguales ante la ley; únicamente ellos son admisibles para los empleos civiles y militares, salvo las excepciones que puedan establecerse mediante una ley para casos particulares. La igualdad entre mujeres y hombres está garantizada.
ESTADO SOCIAL		Artículo 23 Cada uno tiene el derecho de llevar una existencia conforme con la dignidad humana. A tal fin, la ley, el decreto o la disposición prevista en el artículo 134 garantizarán, teniendo en cuenta los

	correspondientes deberes, <b>los derechos económicos, sociales y culturales, y determinarán las condiciones de su ejercicio.</b> Tales derechos comprenderán especialmente 5. El derecho al <b>desarrollo cultural y social.</b>
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

## BULGARIA

FECHA	La Constitución de la República de Bulgaria fue adoptada el 12 de julio de 1991, y ha sido modificado en cuatro ocasiones: en 2003, 2005, 2006 y 2007. ( <a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=456">http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=456</a> ). Consultado en 16.08.2013
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=18655">http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=18655</a> 9. Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Art. 4...</b> (2) The Republic of Bulgaria shall guarantee the life, <b>dignity and rights of the individual</b> and shall create conditions conducive to the free development of the individual and of civil society.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	Preámbulo: “...in awareness of our irrevocable duty to guard the national and state integrity of Bulgaria, hereby proclaim our resolve to <b>create a democratic and social state</b> , governed by the rule of law, by establishing this” <b>Art. 11.</b> (1) Political activity in the Republic of Bulgaria shall be founded on the principle of political pluralism.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Art. 37.</b> (1) The freedom of conscience, the freedom of thought and the choice of religion and of religious or atheistic views shall be inviolable. The State shall assist the maintenance of tolerance and respect among the believers from different denominations, and among believers and non-believers. (2) The freedom of conscience and religion shall not be practised to the detriment of national security, public order, public health and morals, or of the rights and freedoms of others. <b>Art. 38.</b> No one shall be persecuted or restricted in his rights because of his views, nor shall be obligated or forced to provide information about his own or another person's views.

	<p><b>Art. 39.</b>  (1) Everyone shall be entitled to express an opinion or to publicize it through words, written or oral, sound or image, or in any other way.  (2) This right shall not be used to the detriment of the rights and reputation of others, or for the incitement of a forcible change of the constitutionally established order, the perpetration of a crime, or the incitement of enmity or violence against anyone.</p> <p><b>Art. 40.</b> (1) The press and the other mass information media shall be free and shall not be subjected to censorship. (2) An injunction on or a confiscation of printed matter or another information medium shall be allowed only through an act of the judicial authorities in the case of an encroachment on public decency or incitement of a forcible change of the constitutionally established order, the perpetration of a crime, or the incitement of violence against anyone. An injunction suspension shall lose force if not followed by a confiscation within 24 hours.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p>Art. 6. (1) All persons are born free and equal in dignity and rights. (2) All citizens* shall be equal before the law. There shall be no privileges or restriction of rights on the grounds of race, national or social origin, ethnic self-identity, sex, religion, education, opinion, political affiliation, personal or social status or property status.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>Preámbulo:  "We, the Members of the Seventh Grand National Assembly, guided by our desire to express the will of the people of Bulgaria, by pledging our loyalty to the universal human values of liberty, peace, humanism, equality, justice and tolerance; by holding as the highest principle the rights, dignity and security of the individual; in awareness of our irrevocable duty to guard the national and state integrity of Bulgaria, hereby proclaim our resolve to create a democratic and <b>social state</b>, governed by the rule of law, by establishing this"</p> <p><b>Art. 4. ..</b>  (2) The Republic of Bulgaria shall guarantee the life, dignity and rights of the individual and shall <b>create conditions conducive to the free development of the individual and of civil society.</b></p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Art. 11.</b>  (1) Political activity in the Republic of Bulgaria shall be founded on the principle of political pluralism.  (2) No political party or ideology shall be proclaimed or affirmed as a party or ideology of the State.</p>

D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### CHIPRE

FECHA	La Constitución de la República de Chipre entró en vigor el 16 de agosto de 1960. Se ha modificada 5 veces desde su adopción en 1960. ( <a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=9823">http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=9823</a> ). Consultado en 16.08.2013
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.kypros.org/Constitution/Spanish/">http://www.kypros.org/Constitution/Spanish/</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Artículo 8º. Nadie podrá ser sometido a tortura ni a castigos o <b>tratos inhumanos o degradantes</b> . Artículo 9º. Toda persona tendrá <b>derecho a una vida decorosa</b> y a la seguridad social. Se establecerá por medio de ley la protección de los trabajadores, la asistencia a los pobres y un sistema de seguridad social.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)*	Artículo 1 o. El Estado de Chipre (The State of Cyprus) es una República independiente soberana dotada de un régimen presidencialista (with a presidential regime) en el que el Presidente será griego y el Vicepresidente turco, elegidos respectivamente por las comunidades griega y turca de Chipre, del modo que se establece más adelante en la presente Constitución. PARTE IV - DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES (The House of Representatives) Artículo 61 El poder legislativo de la Republica será ejercido por una Cámara de Representantes en cualesquiera materias que no sean las explícitamente reservadas a las Cámaras Comunitarias bajo la presente Constitución. PARTE V - DE LAS CAMARAS COMUNITARIAS Artículo 86 Las Comunidades Griega y Turca elegirán respectivamente entre sus miembros una Cámara Comunitaria (Communal Chamber) que tendrá la competencia expresamente reservada para ella conforme a lo dispuesto en la presente Constitución.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 18</b> 1. Toda persona tendrá derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. 2. Serán libres todas las religiones cuyas doctrinas o

	<p>ritos no sean secretos.</p> <p>3. Todas las religiones serán iguales ante la ley. Sin perjuicio de la competencia de las Cámaras Comunitarias al amparo de la presente Constitución, ningún acto legislativo, ejecutivo o administrativo de la Republica podrá discriminar contra institución religiosa o religión alguna.</p> <p>4. Toda persona será libre y tendrá el derecho de profesar su fe y manifestar su religión o sus creencias mediante el culto (in worship), la enseñanza, la practica o la observancia, ora individualmente ora colectivamente, en privado o en público, así como de cambiar de religión o de creencias.</p> <p>5. Queda prohibido el uso de coacción física o moral (the use of physical or moral compulsion) con el fin de obligar a una persona a cambiar de religión o de impedirle dicho cambio.</p> <p>6. La libertad de manifestar la propia religión o creencias solo estará sujeta a las limitaciones que se establezcan mediante ley y que sean necesarias en interés de la seguridad del Estado, del orden constitucional, de la seguridad, orden, salud o moral pública o para la salvaguardia de los derechos y libertades que la presente Constitución garantiza a todos.</p> <p>7. Mientras una persona no haya cumplido los dieciséis años de edad, la decisión en cuanto a la religión que haya de profesar será tomada por la persona que tenga a su cargo la guardia legal de aquella.</p> <p>8. Nadie podrá ser obligado a pagar impuesto o derecho alguno cuyo producto se destine específicamente en todo o en parte a una religión que no sea la suya.</p> <p><b>Artículo 19</b></p> <p>1. Toda persona tendrá derecho a hablar y a expresarse de cualquier forma.</p> <p>2. Este derecho incluye la libertad de mantener cualesquiera opiniones y de recibir y dar información e ideas sin intervención alguna de autoridades públicas y sin consideración de fronteras (regardless offrontiers).</p> <p>3. El ejercicio de los derechos a que se refieren los párrafos 1 y 2 del presente artículo podrá quedar sujeto a las formalidades, condiciones, restricciones o penas que se establezcan por medio de ley y sean necesarias exclusivamente en interés de la seguridad del Estado, del orden constitucional o de la</p>
--	--



	<p>seguridad, orden, salud o moral pública o para la salvaguardia de la reputación o de los derechos de terceros o para prevenir la revelación de datos recibidos confidencialmente o para mantener la autoridad e imparcialidad del Poder Judicial.</p> <p>4. No se permitirá la recogida (seizure) de periódicos ni otro material impreso sin la autorización escrita del Fiscal General de la Republica, la cual deberá ser confirmada por auto de tribunal competente dentro de un periodo no superior a setenta y dos horas; de lo contrario, se levantara la medida de recogida.</p> <p>5. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá que el Estado exija una licencia previa para las empresas de radiodifusión o televisión o cinematográficas.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p>Artículo 28</p> <p>1. Todas las personas seran iguales ante la ley. La Administración y la justicia y tendran derecho a igualdad de proteccion y trato legal, administrativo y judicial.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>Artículo 9º.</p> <p>Toda persona tendrá derecho a una vida decorosa y a la seguridad social. Se establecerá por medio de ley la protección de los trabajadores, la asistencia a los pobres y un sistema de seguridad social.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 73...</b></p> <p>3. El Comité de Selección establecerá las Comisiones Permanentes (Standing Committees) y cualesquiera otras Comisiones temporales, ad hoc o especiales, de la Cámara de Representantes y nombrara a los Representantes que hayan de ser miembros de las mismas, debiendo tomar en cuenta las propuestas formuladas por los <b>grupos griego y turco o grupos de partidos políticos</b> en la Cámara para el establecimiento de aquellas y los correspondientes nombramientos. Las designaciones para dichas Comisiones se efectuaron con sujeción a lo dispuesto en el párrafo siguiente.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa.
D. A. GRUPOS SOCIALES	<p>Artículo 171</p> <p>1. Habrá programas para las dos comunidades griega y turca en la radiodifusión y en la televisión.</p> <p>2. El tiempo reservado a los programas para la comunidad turca en la radiodifusión no será inferior de setenta y cinco horas por cada semana de siete días, distribuido entre todos los días de dicha semana en periodos diarios de emisión normal. No obstante, si hubiere de reducirse el periodo total</p>

	<p>de emisión de tal modo que el tiempo reservado a los programas para la comunidad griega tuviese que resultar inferior a setenta y cinco horas por semana de siete días, en ese caso el tiempo asignado a los programas para la comunidad turca en la semana así computada deberá ser reducido en el mismo número de horas que el número de horas de reducción que sufran los periodos destinados a los programas para la Comunidad griega. Ahora bien, si el tiempo asignado a los programas para la Comunidad griega fuese incrementado por encima de ciento cuarenta horas por semana de siete días, en ese caso se incrementara el tiempo reservado a los programas para la comunidad turca en proporción de tres horas para la comunidad turca por cada siete horas para la comunidad griega.</p> <p>3. En la televisión se asignaran tres días de emisión a los programas para la comunidad turca por cada diez días consecutivos de emisión y el espacio total asignado a los programas para la comunidad turca en dichos diez días de emisión guardara una proporción (ratio) de tres horas por cada siete horas reservadas a los programas para la comunidad griega en esos diez días de emisión.</p> <p>4. Todas las emisiones oficiales (All official broadcasts) de radiodifusión y televisión se harán tanto en griego como en turco y no se tendrán en consideración a los efectos de cálculo de tiempos a que se refiere el presente artículo.</p>
OBSERVACIONES	<p>- A pesar de no disponer expresamente sobre el pluralismo y el principio democrático se observa que la Constitución adopta la república (forma de gobierno) y el presidencialismo (sistema de gobierno), además de existir la disposición expresa de las Cámaras de representantes y comunitarias, lo que demuestra la existencia implícita del principio democrático.</p> <p>- Chipre contempla un derecho de acceso muy específico, distribuyendo la programación de los medios audiovisuales entre las comunidades griega y turca, grupos étnicos e idiomáticos diferenciados.</p>

#### CROACIA

FECHA	22 de diciembre de 1990.
DISPONIBLE EN	<a href="http://legislationline.org/documents/section/constitutions">http://legislationline.org/documents/section/constitutions</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Article 25.</b> All arrested and convicted persons shall be treated humanely and their dignity shall be respected.

		<b>Article 35.</b> Everyone shall be guaranteed respect for and legal protection of personal and family life, dignity, reputation and honor.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		<b>Article 1.</b> The Republic of Croatia is a unitary and indivisible <b>democratic</b> and social state.
LIBERTAD CONCIENCIA	DE	<p><b>Article 38.</b> Freedom of thought and expression shall be guaranteed. Freedom of expression shall specifically include freedom of the press and other media of communication, freedom of speech and public expression, and free establishment of all institutions of public communication.</p> <p>Censorship shall be forbidden. Journalists shall have the right to freedom of reporting and access to information. The right to correction shall be guaranteed to anyone whose constitutional and legal rights have been violated by public information.</p> <p><b>Article 39.</b> Any call for or incitement to war, or resort to violence, national, racial or religious hatred, or any form of intolerance shall be prohibited and punishable by law.</p> <p><b>Article 40.</b> Freedom of conscience and religion and freedom to manifest religion and other convictions shall be guaranteed.</p>
IGUALDAD MATERIAL		<p>Article 1. The Republic of Croatia is a unitary and indivisible democratic welfare state. Power in the Republic of Croatia derives from the people and rests with the people as a community of free and equal citizens.</p> <p>Article 3. Freedom, equal rights, national and gender equality, peace-making, social justice, respect for human rights, inviolability of ownership, conservation of nature and the environment, the rule of law and a democratic multiparty system are the highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia.</p>
ESTADO SOCIAL		<b>Article 1.</b> The Republic of Croatia is a unitary and indivisible democratic and <b>social</b> state. Power in the Republic of Croatia derives from the people and belongs to the people as a community of free and equal citizens. The people shall exercise this power through the election of representatives and through direct decision-making.
GRUPOS POLÍTICOS		<b>Article 6.</b> Formation of political parties is free. Internal organization of political parties shall be in accordance with the fundamental constitutional democratic principles. Parties shall publicize the accounts on sources of their assets and property. Political parties which by their programs or violent activities aim to demolish the free democratic order endanger the existence of the Republic of Croatia are

	unconstitutional. The decision on unconstitutionality shall be made by the Constitutional Court of the Republic of Croatia. The status and financing of political parties shall be regulated by law.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### DINAMARCA

FECHA	5 de junio de 1953
DISPONIBLE EN	<a href="http://html.rincondelvago.com/constitucion-de-dinamarca-de-1953.html">http://html.rincondelvago.com/constitucion-de-dinamarca-de-1953.html</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	No hay disposición expresa
PLURALISMO (DEMOCRACIA)*	<b>El Parlamento</b> <b>Artículo 28.</b> El Folketing está constituido por una asamblea única, compuesta de 179 miembros como máximo, de los cuales dos serán elegidos por las islas Feroe y dos por Groenlandia. <b>Artículo 31.</b> 1. Las elecciones de los miembros del Folketing tendrán lugar mediante sufragio universal, directo y secreto.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	Artículo 67. Los ciudadanos tienen derecho a reunirse en comunidades para el culto a Dios conforme a sus convicciones, con tal que no enseñen ni practiquen nada que sea contrario a las buenas costumbres o al orden público. Artículo 77. Cada uno tiene el derecho a publicar sus ideas en la prensa, por escrito o de palabra, pero bajo su responsabilidad ante los tribunales. No podrá establecerse nunca la censura ni otras medidas preventivas.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 74. La ley abolirá toda restricción a la libertad de trabajo y a la igualdad de oportunidades de acceso, que no esté fundada en razones de utilidad pública.
ESTADO SOCIAL	No hay disposición expresa
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	- La disposición expresa del sufragio universal, directo y secreto demuestra la existencia implícita del principio democrático.

# ESLOVAQUIA

FECHA	1 de octubre de 1992
DISPONIBLE EN	<a href="http://pt.scribd.com/doc/130031177/Eslovaquia">http://pt.scribd.com/doc/130031177/Eslovaquia</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Artículo 12 [Igualdad].</b> (1) Las personas son libres e <b>iguales en dignidad</b> y sus derechos. Derechos y libertades fundamentales son inviolables, inalienables, garantizado por la ley, e indisputable.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>El artículo 1.</b> La República Eslovaca es un Estado soberano, democrático y gobernado por la ley. No está vinculada a ninguna ideología o creencia religiosa.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<p><b>Artículo 24 [Libertad de Religión]</b></p> <p>(1) Las libertades de pensamiento, conciencia, religión, Y la fe están garantizados. Este derecho comprende también la posibilidad de cambiar de creencias religiosas o la fe. Toda persona tiene derecho a ser, sin creencias religiosas. Toda persona tiene derecho a expresar públicamente su opinión.</p> <p>(2) Toda persona tiene derecho a expresar libremente su religión o la fe en su cuenta o junto con otros, privada o públicamente, a través de los servicios divinos y religiosos, mediante la observación de los ritos religiosos, o por participar en la enseñanza de la religión.</p> <p>(3) Iglesias y comunidades religiosas administran sus ownaffairs. En particular, constituyen sus propios cuerpos, inauguran sus clérigos, organizar la enseñanza de la religión, y establecer las órdenes religiosas y otras instituciones eclesiásticas con independencia de los órganos del Estado.</p> <p>(4) Condiciones para el ejercicio de los derechos de acuerdo con las secciones (1) - (3) solo puede limitarse por la ley, si tal medida es inevitable en una sociedad democrática para proteger el orden público, la salud, la moral o los derechos y libertades de los demás.</p> <p><b>Artículo 26 [Libertad de Expresión]</b></p> <p>(1) La libertad de expresión y el derecho a la información están garantizados.</p> <p>(2) Toda persona tiene derecho a expresar sus opiniones de palabra, por escrito, las ideas de impresión, una imagen o cualquier otro medio, así como el derecho a buscar libremente, recibir, y la difusión e información sin tener en cuenta las fronteras estatales. La emisión de la prensa no está sujeta a los procedimientos de concesión de licencias. Empresa en los campos de la radio y la televisión puede ser vinculada a la concesión de una</p>

	<p>autorización del Estado. Las condiciones que se determinarán por ley.</p> <p>(3) La censura está prohibida.</p> <p>(4) La libertad de expresión y el derecho a buscar y difundir información puede ser restringida por la ley si tal medida es inevitable en una sociedad democrática para proteger los derechos y libertades de los demás, la seguridad del Estado, el orden público o la salud pública y la moralidad.</p> <p>(5) los órganos estatales y territoriales de los órganos de autoadministración tienen la obligación de proporcionar información sobre sus actividades de manera adecuada y en la lengua del Estado. La condiciones y la forma de ejecución se especifica la ley.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p>Artículo 12 [Igualdad]</p> <p>(1) Las personas son libres e iguales en dignidad y sus derechos. Derechos y libertades fundamentales son inviolables, inalienables, garantizado por la ley, e indisputable.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>Parte 5 Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p> <p>Artículo 35</p> <p>(1) Toda persona tiene derecho a la libre elección de profesión y la formación para ello, así como el derecho a ejercer una actividad económica empresarial o de otro tipo.</p> <p>Artículo 55</p> <p>(1) La economía de la República Eslovaca se basa en los principios de una economía de mercado social y ecológicamente orientada.</p> <p>(2) La República Eslovaca protege y promueve la competencia económica. Los detalles serán establecidos en una ley.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>El artículo 29 [derecho de asociación]...</b></p> <p>(2) Los ciudadanos tienen el derecho a fundar partidos políticos y movimientos políticos y afiliarse a ellos.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### ESLOVENIA

FECHA	23 de diciembre de 1991
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=18080">http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=18080</a> 4. Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Article 21</b> (Protection of Human Personality and Dignity) Respect for human personality and dignity

		shall be guaranteed in criminal and in all other legal proceedings, as well as during the deprivation of liberty and enforcement of punitive sanctions. Violence of any form on any person whose liberty has been restricted in any way is prohibited, as is the use of any form of coercion in obtaining confessions and statements.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		<b>Article 1</b> Slovenia is a democratic republic.
LIBERTAD DE CONCIENCIA		<b>Article 39</b> (Freedom of Expression) Freedom of expression of thought, freedom of speech and public appearance, of the press and other forms of public communication and expression shall be guaranteed. Everyone may freely collect, receive and disseminate information and opinions. Except in such cases as are provided by law, everyone has the right to obtain information of a public nature in which he has a well founded legal interest under law. <b>Article 40</b> (Right to Correction and Reply) The right to correct published information which has damaged a right or interest of an individual, organization or body shall be guaranteed, as shall be the right to reply to such published information. <b>Article 41</b> (Freedom of Conscience) Religious and other beliefs may be freely professed in private and public life. No one shall be obliged to declare his religious or other beliefs. Parents have the right to provide their children with a religious and moral upbringing in accordance with their beliefs. The religious and moral guidance given to children must be appropriate to their age and maturity, and be consistent with their free conscience and religious and other beliefs or convictions.
IGUALDAD MATERIAL		<b>Article 14</b> (Equality before the Law) In Slovenia everyone shall be guaranteed equal human rights and fundamental freedoms irrespective of national origin, race, sex, language, religion, political or other conviction, material standing, birth, education, social status, disability or any other personal circumstance. All are equal before the law.
ESTADO SOCIAL		<b>Article 2.</b> Slovenia is a state governed by the rule of law and a social state.
GRUPOS POLÍTICOS		No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS		No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES		No hay disposición expresa
OBSERVACIONES		

ESPAÑA

FECHA	27 de diciembre de 1978
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/indice.htm">http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/indice.htm</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p><b>Artículo 10.</b></p> <p>1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>1. España se constituye en un Estado social y <b>democrático</b> de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y <b>el pluralismo político</b>.</p> <p><b>Artículo 20...</b></p> <p>3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando <b>el pluralismo de la sociedad</b> y de las diversas lenguas de España.</p>
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<p><b>Artículo 20</b></p> <p>1. Se reconocen y protegen los derechos:</p> <p>a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.</p> <p>b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.</p> <p>c) A la libertad de cátedra.</p> <p>d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.</p> <p>2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.</p> <p>3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.</p> <p>4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad,</p>



	<p>a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.</p> <p><b>5.</b> Solo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p>Artículo 9...</p> <p>2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>Artículo 1</b></p> <p>1. España se constituye en un <b>Estado social</b> y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 6</b></p> <p>Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	<p><b>Artículo 20...</b></p> <p>3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.</p>
D. A. GRUPOS SOCIALES	<p><b>Artículo 20...</b></p> <p>3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.</p>
OBSERVACIONES	

#### ESTONIA

FECHA	<p>28 de junio de 1992 (BOE 1992, 26, 349) en vigor desde el 03.07.1992.</p> <p>Enmiendas (fecha de aprobación, fecha de publicación en el Boletín del Estado, fecha de inicio de vigencia):</p> <p>25.02.2003 (BOE I 2003, 29, 174) 17.10.2005</p> <p>5.10.2003 (BOE I 2003, 64, 429) 6.01.2004</p>
-------	--

		12.04.2007 (BOE I 2007, 33, 210) 21.07.2007
DISPONIBLE EN		<a href="http://www.just.ee/43734">http://www.just.ee/43734</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD		<p>§ 10. Los derechos, libertades y deberes a que hace referencia el presente Título no excluirán otros derechos, libertades y deberes procedentes del principio constitucional o en concordancia con el mismo, y que se correspondan a <b>los principios humanos</b>, sociales y democráticos de un Estado de Derecho.</p> <p>§ 18. Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o <b>tratos inhumanos o degradantes</b>. Nadie podrá ser sometido en contra de su voluntad a experimentos médicos o científicos.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		<p>§ 10. Los derechos, libertades y deberes a que hace referencia el presente Título no excluirán otros derechos, libertades y deberes procedentes del principio constitucional o en concordancia con el mismo, y que se correspondan a los principios humanos, sociales y <b>democráticos</b> de un Estado de Derecho.</p> <p>§ 11. Los derechos y libertades podrán ser suspendidos solamente en los términos previstos en la Constitución. Dichas limitaciones en una <b>sociedad democrática</b> deben estar plenamente justificadas, y no será posible utilizar injustificada o abusivamente dichas suspensiones.</p>
LIBERTAD DE CONCIENCIA		<p>§ 40. Todos tendrán derecho a la libertad de conciencia, de creencia y de expresión. La pertenencia confesional y religiosa será libre. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Cada uno podrá, solo o acompañado, pública o privadamente, manifestar sus creencias religiosas, sin más limitación que la necesaria para el mantenimiento del orden público, la salud o la moral.</p> <p>§ 41. Toda persona tiene derecho a ser fiel a sus ideas y convicciones. Nadie será obligado a cambiarlas. Las convicciones no justificarán los actos ilegales cometidos. Nadie podrá ser juzgado por sus convicciones.</p> <p>§ 45. Todos tendrán derecho a expresar y difundir libremente ideas, opiniones, convicciones u otra información, mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. Este derecho podrá ser restringido, en los casos previstos por la ley, en defensa del orden público, las buenas costumbres, y los derechos y libertades, la salud, el honor y la integridad moral de otras personas. La ley podrá restringir este derecho a los funcionarios de</p>

	los poderes públicos y de los órganos de administración locales, en defensa de secretos estatales o comerciales, de la confidencialidad de cierta información, de la vida privada y familiar de otras personas, así como en interés de la justicia. No hay censura oficial.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 12. Todos son iguales ante la ley. Nadie será discriminado por su nacionalidad, raza, color, sexo, lengua, origen, religión, política u otra opinión, propiedad o nivel social, o por cualquier otro motivo.
ESTADO SOCIAL	Preámbulo: “El pueblo estonio, en uso de su derecho inalienable a la soberanía proclamada el 24 de febrero de 1918, y avalado por su fe y voluntad inquebrantables de cimentar y desarrollar <b>un Estado basado</b> en la libertad, la justicia y el derecho, que sea aval de paz interior y exterior, <b>y empeño en el bienestar social</b> y provecho de las generaciones actuales y venideras, y que debe garantizar la supervivencia imperecedera del pueblo, idioma y cultura estonios,” ... § 10. Los derechos, libertades y deberes a que hace referencia el presente Título no excluirán otros derechos, libertades y deberes procedentes del principio constitucional o en concordancia con el mismo, y que se correspondan a los principios humanos, sociales y democráticos de un Estado de Derecho.
GRUPOS POLÍTICOS	<b>§ 48.</b> Todos tendrán derecho a formar parte de sociedades no lucrativas y asociaciones. Solo los ciudadanos estonios podrán ser miembros de <b>partidos políticos</b> .
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### FINLANDIA

FECHA	Sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf">http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	Artículo 1. Ordenamiento jurídico del Estado Finlandia es una república soberana. El ordenamiento jurídico de Finlandia está sancionado en la presente Constitución. El ordenamiento jurídico <b>garantiza la inviolabilidad de la dignidad humana y de las libertades y los derechos individuales</b> , y promueve la justicia en la sociedad. Finlandia

		participa en la cooperación internacional por la salvaguarda de la paz y los derechos humanos y por el desarrollo de la sociedad.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		<p>Artículo 2. La democracia y el principio del estado de derecho</p> <p>El poder estatal pertenece al pueblo, quien está representado por el Parlamento reunido en sesiones. <b>La democracia</b> implica el derecho del individuo a participar e influir en el desarrollo de la sociedad y de su hábitat. El ejercicio del poder público debe basarse en la Ley. En todo acto público debe observarse estrictamente lo establecido por la Ley.</p>
LIBERTAD CONCIENCIA	DE	<p>Artículo 11. Libertad de religión y de conciencia</p> <p>Todas las personas gozan de libertad de religión y de conciencia. La libertad de religión y de conciencia implica el derecho a profesar y practicar religiones, el derecho a expresar convicciones y el derecho a pertenecer o no a comunidades religiosas. Nadie está obligado a practicar una religión contra su conciencia.</p> <p>Artículo 12. Libertad de expresión y publicidad</p> <p>Todas las personas gozan de libertad de expresión. La libertad de expresión implica el derecho a expresar, publicar y recibir informaciones, opiniones y otros mensajes sin ningún tipo de restricción previa. Las disposiciones más precisas sobre el ejercicio de la libertad de expresión serán establecidas por Ley. Se podrán regular por Ley las restricciones en el acceso a materiales visuales que sean imprescindibles para la protección de los niños. Los documentos y otros registros en dominio de las autoridades son públicos, si su publicidad por motivos imperiosos no está expresamente limitada por Ley. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los documentos y registros públicos.</p>
IGUALDAD MATERIAL		<p>Artículo 6 La igualdad Las personas son iguales ante la Ley. No se puede, sin motivo admisible, otorgar tratamiento desigual a persona alguna por razón de su sexo, edad, origen, idioma, religión, convicciones, opiniones, estado de salud, minusvalidez u otro motivo inherente al individuo. Los niños deben ser tratados igualitariamente como individuos, y debe permitírseles, de acuerdo con su madurez, influir en los asuntos que les afectan.</p>
ESTADO SOCIAL		<p>Artículo 6. La igualdad...</p> <p><b>Se promoverá la igualdad entre hombres y mujeres en la actividad social</b> y en la vida laboral, especialmente al determinarse la remuneración y demás condiciones de la relación de servicio, de</p>

	<p>acuerdo con lo establecido más precisamente por Ley.</p> <p>Artículo 19</p> <p>Derecho a la seguridad social</p> <p>Todas las personas que no puedan procurarse la seguridad inherente a una vida digna tienen derecho al sustento y a la atención imprescindibles.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p>Artículo 25. Celebración de las elecciones parlamentarias...</p> <p>Tendrán el derecho a presentar candidatos en las elecciones parlamentarias <b>los partidos políticos</b> registrados y grupos de electores cuyo número estará determinado por Ley.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### FRANCIA

FECHA	4 de octubre de 1958 (texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008)
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf">http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p>PREÁMBULO</p> <p>El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<p>ARTÍCULO 1. Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.</p> <p>ARTÍCULO 34. Las leyes serán votadas por el Parlamento.</p> <p>La ley fijará las normas sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, <b>el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación</b>; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes.</li> </ul>
LIBERTAD	DE ARTÍCULO 34. Las leyes serán votadas por el

CONCIENCIA	Parlamento. La ley fijará las normas sobre: - Derechos cívicos y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; la libertad, <b>el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación</b> ; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes.
IGUALDAD MATERIAL	<b>ARTÍCULO 1.</b> Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.
ESTADO SOCIAL	<b>ARTÍCULO 1.</b> Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada. La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales
GRUPOS POLÍTICOS	<b>ARTICULO 4.</b> Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### GRECIA

FECHA	11 de junio de 1975.
DISPONIBLE EN	<a href="http://centros5.pntic.mec.es/ies.manuela.malasana/otros_servicios/ampliacion/ue25/grecia/grecia.pdf">http://centros5.pntic.mec.es/ies.manuela.malasana/otros_servicios/ampliacion/ue25/grecia/grecia.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Artículo 106...</b> 2 - La iniciativa económica no podrá desarrollarse a costa de la libertad y de <b>la dignidad humana</b> , ni a expensas de la economía nacional.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artículo 28...</b> 3 - Grecia procederá libremente, por medio de una ley aprobada con la mayoría absoluta del número

		total de diputados, a efectuar restricciones en el ejercicio de la soberanía nacional en la medida en que tal restricción esté impuesta por un interés nacional importante, no lesione los derechos del hombre ni <b>los fundamentos del régimen democrático</b> y sea realizada bajo la base del principio de igualdad y bajo la condición de reciprocidad.
LIBERTAD CONCIENCIA	DE	<p><b>Artículo 13</b></p> <p>1 - La libertad de conciencia religiosa es inviolable, el disfrute de los derechos individuales y políticos no podrá estar condicionado por las creencias religiosas del individuo.</p> <p>2 - Toda religión conocida es libre y las prácticas de culto se ejercerán sin restricciones bajo la protección de las leyes. El ejercicio del culto no podrá suponer un atentado al orden público ni a las buenas costumbres. Se prohíbe todo tipo de proselitismo.</p> <p>3 - Los ministros de todas las religiones conocidas estarán sometidos a la misma vigilancia del Estado y a las mismas obligaciones respecto a él. Que aquellos pertenecientes a la religión dominante.</p> <p>4 - Nadie podrá ser dispensado del cumplimiento de sus obligaciones hacia el Estado o negarse a acatar las leyes por razón de sus convicciones religiosas.</p> <p>5 - No se podrá imponer ningún juramento. Sino en virtud de una ley que determine también la fórmula del mismo.</p> <p><b>Artículo 14</b></p> <p>1 - Cada uno podrá expresar y difundir su pensamiento por medio de la palabra, por escrito y a través de la prensa. Observando las leyes del Estado.</p> <p>2 - La prensa es libre. La censura y cualquier otra medida preventiva quedarán prohibidas.</p> <p>3 - El secuestro de periódicos y otras publicaciones sea antes de su puesta en circulación o después, quedará prohibido. A título excepcional podrá autorizarse el secuestro después de la puesta en circulación como consecuencia de una decisión del fiscal:</p> <p>a) Debido a suponer un ultraje a la religión cristiana o a cualquier otra religión conocida.</p> <p>b) Por suponer un ultraje a la persona del Presidente de la República.</p> <p>c) Por tratarse de una publicación que revele informaciones sobre la composición, el equipamiento y la disposición de fuerzas armadas o sobre fortificaciones del país, o que vaya dirigida a la</p>

	<p>subversión del régimen por la fuerza o dirigida contra la integridad territorial del Estado.</p> <p>d) Por tratarse de publicaciones indecentes que supongan manifiestamente un ataque al pudor público. En los casos determinados por la ley.</p> <p>4 - En todos los supuestos señalados en el párrafo anterior. El Fiscal deberá, dentro de las veinticuatro horas que sigan al secuestro, someter el asunto a la Sala de Acusación, ésta deberá en las veinticuatro horas siguientes pronunciarse sobre el mantenimiento o la suspensión del secuestro, en su defecto se levantará de oficio dicho secuestro. Los recursos en apelación y en casación contra la resolución de la Sala de Acusación estarán abiertos para el editor del periódico o de cualquier otra publicación secuestrada y para el fiscal.</p> <p>5 - La ley establecerá la forma de rectificación completa por la prensa de las publicaciones inexactas.</p> <p>6 - Después de tres condenas, al menos en un período de cinco años por delito de prensa previsto en el párrafo 3º de este Artículo, el tribunal ordenará conforme a lo dispuesto en la ley, la suspensión definitiva o temporal de la edición de la publicación y en los casos graves prohibirá al condenado el ejercicio de la profesión periodística. La suspensión o la prohibición producirán efectos desde el momento en que la sentencia de condena sea irrevocable.</p> <p>7 - Los delitos de prensa son flagrantes, y serán juzgados tal como esté dispuesto en la ley.</p> <p>8 - La ley fijará las condiciones y los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión de periodista.</p> <p>9 - La ley podrá establecer que se hagan públicas las fuentes de financiación de los diarios y otras publicaciones periódicas.</p> <p><b>Artículo 15</b></p> <p>1 - Las disposiciones al <b>Artículo</b> precedente relativas a la protección de la prensa, no serán aplicables a la cinematografía, la fonografía, la radio, la televisión, así como a cualquier otro medio similar de transmisión de palabra o de imagen.</p> <p>2 - La radio y la televisión estarán situadas bajo el control directo del Estado. Tendrán por finalidad la difusión objetiva y en términos iguales, de las informaciones y de las noticias así como de obras literarias o artísticas. La calidad de las emisiones deberá en todo caso estar garantizada teniendo en cuenta su misión social y el desarrollo cultural del</p>
--	--



	país.
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artículo 4</b> 1. Los helenos son iguales ante la ley.</p> <p><b>Artículo 116...</b> 2. La adopción de medidas positivas que favorezcan la igualdad entre hombres y mujeres no constituye discriminación por sexo. El Estado debe eliminar las desigualdades existentes, en particular, las que afectan a las mujeres.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>Artículo 106</b> 1 - Con objeto de consolidar la paz social y de proteger el interés general, el Estado planificará y coordinará las actividades económicas del país, buscando asegurar el desarrollo económico de todos los sectores de la economía nacional. Adoptará todas las medidas convenientes para la explotación de las fuentes de riqueza nacional, procedentes de la atmósfera y de yacimientos del subsuelo terrestre y marítimo, así como para la promoción del desarrollo regional y en particular para el progreso económico de las regiones montañosas, insulares y fronterizas. 2 - La iniciativa económica no podrá desarrollarse a costa de la libertad y de la dignidad humana, ni a expensas de la economía nacional.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 29</b> 1 - Los ciudadanos griegos que tengan derecho de voto, podrán crear libremente partidos políticos o adherirse a ellos...</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### HUNGRÍA

FECHA	20 de agosto de 1949
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.embajada-hungria.org/spanyol/consitucion/constitucion1.htm">http://www.embajada-hungria.org/spanyol/consitucion/constitucion1.htm</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p><b>Artículo 54</b> 1. En la República Húngara todas las personas tendrán el derecho inherente a la vida y a la dignidad humana y nadie podrá ser despojado arbitrariamente de éstos derechos.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<p>PREÁMBULO: “Para favorecer la transición política pacífica a un Estado de Derecho que hiciere realidad <b>el sistema de pluralismo político, la democracia parlamentaria</b> y la economía social de mercado, la</p>

		<p>Asamblea Nacional –hasta la aprobación de la nueva Constitución de nuestra patria– determina el texto de la Constitución de Hungría en los siguientes términos:"</p> <p><b>Artículo 2</b></p> <p>1. La República Húngara es un Estado soberano y <b>democrático</b> de Derecho.</p>
LIBERTAD CONCIENCIA	DE	<p><b>Artículo 60</b></p> <p>1. En la República Húngara todas las personas tendrán derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión.</p> <p>2. Este derecho incluirá la libre elección o aceptación de una religión o creencia y la libertad a que cada cual pueda expresar, dejar de expresar, ejercer o enseñar –tanto en público como en privado– su religión y convicción, mediante la realización de actos y ceremonias religiosos o, de otro forma, tanto individualmente como junto a otras personas.</p> <p>3. En la República Húngara la Iglesia funcionará de forma separada del Estado.</p> <p>4. Para la aprobación de la ley sobre la libertad de conciencia y de religión será necesario el voto de dos tercios de los Diputados Parlamentarios presentes.</p> <p><b>Artículo 61</b></p> <p>1. En la República Húngara toda persona tendrá derecho a la libertad de expresión, además, a conocer y divulgar los datos de interés común.</p> <p>2. La República Húngara reconocerá y defenderá la libertad de la prensa.</p> <p>3. Para la aprobación de la ley sobre la publicación de los datos de interés común y de la ley sobre la libertad de prensa, será necesario el voto de dos tercios de los Diputados Parlamentarios presentes.</p> <p>4. Para la aprobación de la ley sobre la supervisión de la radio, la televisión y la agencia de noticias que presten servicios públicos y sobre el nombramiento de sus cargos directivos, además de la autorización de la radiodifusión y las cadenas de televisión comerciales y, el impedimento de formación de monopolios informativos, será necesario el voto de dos tercios de los Diputados Parlamentarios presentes.</p>
IGUALDAD MATERIAL		<p><b>Artículo 66</b></p> <p>1. La República Húngara garantizará la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres en lo relativo a todos los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.</p> <p>2. En la República Húngara, conforme a lo determinado en las disposiciones relativas, deberá prestarse ayuda y protección a las madres, antes y después del nacimiento</p>

	de un hijo. <b>Artículo 70/A</b> 3. La República Húngara ayudará a hacer realidad la igualdad de derechos, entre otros medios, también a través de la adopción de medidas con el propósito de eliminar la desigualdad de oportunidades.
ESTADO SOCIAL	PREÁMBULO: “Para favorecer la transición política pacífica a un Estado de Derecho que hiciera realidad <b>el sistema de pluralismo político, la democracia parlamentaria</b> y la economía social de mercado, la Asamblea Nacional –hasta la aprobación de la nueva Constitución de nuestra patria– determina el texto de la Constitución de Hungría en los siguientes términos:”
GRUPOS POLÍTICOS	<b>Artículo 3</b> 1. En la República Húngara los partidos políticos, respetando la Constitución y las disposiciones legales que la desarrollan, se formarán y desarrollarán su actividad libremente.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### IRLANDA

FECHA	29 de diciembre de 1937
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ireland/irelnd-s.htm">http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ireland/irelnd-s.htm</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	PREÁMBULO... Y tratando de fomentar el bien común, con la debida observancia de las virtudes de Prudencia, Justicia y Caridad, de tal modo que se <b>garantice la dignidad y la libertad del individuo</b> , se alcance el auténtico orden social, se restaure la unidad de nuestro país y se establezca la concordia con las demás naciones,”
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artículo 5.</b> Irlanda es un Estado soberano, independiente y democrático.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 40</b> 1. Todos los ciudadanos tendrán, como personas humanas, la misma consideración ante la ley. Esto no significa que el Estado no pueda guardar en su legislación la consideración debida (due regard) a las diferencias de capacidad física y moral y de función social.

	<p>...</p> <p>6. 1o. El Estado garantizara la libertad de ejercicio de los siguientes derechos, dentro del respeto al orden público y a la moral:</p> <p>i) El derecho de los ciudadanos a expresar libremente sus ideas y opiniones. Al ser, sin embargo, la educación de la opinión pública materia de tanta importancia para el bien común, el Estado se esforzara en garantizar que los órganos de la opinión pública, tales como la radio, la prensa, y el cinematógrafo, sin perjuicio de preservar su legítima libertad de expresión, incluso la crítica de la política del Gobierno, no sean utilizados para socavar el orden y la moral públicas o la autoridad del Estado. Será un delito perseguible de acuerdo con lo dispuesto en la ley la publicación o expresión de conceptos blasfemos, sediciosos o indecentes.</p> <p><b>Artículo 44</b></p> <p>1. El Estado reconoce que se debe el tributo de culto público a Dios Todopoderoso, cuyo nombre reverenciara, y respeta y honra la religión.</p> <p>2. 1o. Dentro de las exigencias del orden público y de la moral se garantizan a todos los ciudadanos la libertad de conciencia y la libre profesión y práctica de la religión.</p> <p>2o. El Estado se compromete a no subvencionar ninguna religión.</p> <p>3o. El Estado no podrá imponer incapacidades ni hacer discriminación alguna por razón de profesión, creencia o categoría religiosa.</p> <p>4o. La legislación de ayuda estatal a las escuelas no discriminara entre las escuelas sometidas a la dirección de las diferentes confesiones religiosas, ni será de tal índole que afecte perjudicialmente al derecho de todo niño de asistir a una escuela que reciba fondos públicos, sin tener que asistir a la formación religiosa en dicha escuela.</p> <p>5o. Toda confesión religiosa tendrá derecho a administrar sus asuntos propios; poseer, adquirir y administrar bienes muebles e inmuebles y mantener instituciones con fines religiosos o benéficos.</p> <p>6o. No se podrán expropiar los bienes de ninguna confesión religiosa o institución educativa sino con vistas a obras necesarias de utilidad pública y previo pago de indemnización.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artículo 45. Los principios de política social que se especifican en el presente Artículo deberán servir de guía en general para el Parlamento, y su aplicación en la elaboración de las leyes ira</b></p>

	<b>exclusivamente a cargo del Oireachtas, sin que pueda ser revisada por ningún tribunal establecido al amparo de algún precepto de esta Constitución.</b>
ESTADO SOCIAL	<b>PRINCIPIOS DIRECTORES DE LA POLITICA SOCIAL</b> <b>Artículo 45</b> Los principios de política social que se especifican en el presente <b>Artículo</b> deberán servir de guía en general para el Parlamento, y su aplicación en la elaboración de las leyes ira exclusivamente a cargo del Oireachtas, sin que pueda ser revisada por ningún tribunal establecido al amparo de algún precepto de esta Constitución. 1. El Estado se esforzara en promover el bienestar de todo el pueblo garantizando y salvaguardando del modo más eficaz posible un orden social en que la justicia y la caridad informen todas las instituciones de la vida nacional.
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### ITALIA

FECHA	27 de diciembre de 1947
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.italianoinfamiglia.it/documenti/costituzione-in-spagnolo.pdf">http://www.italianoinfamiglia.it/documenti/costituzione-in-spagnolo.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Art. 3</b> Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Art. 1.</b> Italia es una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Art. 21.</b> Todos tendrán derecho a manifestar libremente su pensamiento con la palabra, la escritura y por cualquier otro medio de difusión. Solo se podrá proceder al secuestro por auto motivado de

	<p>la autoridad judicial en el caso de delitos por los que lo autorice expresamente la ley de prensa o en el supuesto de violación de las normas que la ley misma establezca para la indicación de los responsables. En estos casos, cuando haya urgencia absoluta y no sea posible la intervención a tiempo de la autoridad judicial, podrá procederse al secuestro de la prensa periódica por funcionarios de la policía judicial, que deberán inmediatamente, y en no más de veinticuatro horas después, ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial. Si ésta no confirma la medida dentro de las veinticuatro horas siguientes se considera el secuestro como nulo y carente de efecto alguno. La ley podrá disponer, por normas de carácter general, que se den a conocer los medios de financiación de la prensa periódica. Se prohíben las publicaciones de prensa, los espectáculos y cualesquiera otras manifestaciones contrarias a las buenas costumbres. La ley establecerá medidas adecuadas para prevenir y reprimir las violaciones en este campo.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Art. 3.</b> Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>Art. 2.</b> La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, sea como individuo, sea en el seno de las formaciones sociales donde aquél desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social.</p> <p><b>Art. 3.</b> Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.</p>

GRUPOS POLÍTICOS	<b>Art. 49.</b> Todos los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con procedimientos democráticos a la determinación de la política nacional.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### LETONIA

FECHA	15 de febrero de 1922
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution">http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>95.</b> The State shall protect human honour and dignity. Torture or other cruel or degrading treatment of human beings is prohibited. No one shall be subjected to inhuman or degrading punishment.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Chapter I General Provisions</b> <b>1.</b> Latvia is an independent democratic republic.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>100.</b> Everyone has the right to freedom of expression, which includes the right to freely receive, keep and distribute information and to express his or her views. Censorship is prohibited.
IGUALDAD MATERIAL	<b>91.</b> All human beings in Latvia shall be equal before the law and the courts.
ESTADO SOCIAL	<b>109.</b> Everyone has the right to social security in old age, for work disability, for unemployment and in other cases as provided by law.
GRUPOS POLÍTICOS	<b>102.</b> Everyone has the right to form and join associations, political parties and other public organizations.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### LITUANIA

FECHA	25 de octubre de 1992
DISPONIBLE EN	<a href="http://engconstitution.files.wordpress.com/2013/05/lt045es.pdf">http://engconstitution.files.wordpress.com/2013/05/lt045es.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Artículo 21</b> El derecho del ser humano es inviolable. La dignidad del ser humano es protegida por la Ley. Es prohibido torturar a un individuo, herirle, atentar contra su dignidad, de tratarlo de modo inhumano,

		así como de infligir tales penas. Ningún ser humano puede ser sujeto a experimentos científicos o medios sin su conocimiento y libre consentimiento.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)		<b>Artículo 1</b> La disposición según la cual “el Estado lituano es la república democrática independiente” es una norma constitucional de la República de Lituania y un principio fundamental del Estado.
LIBERTAD CONCIENCIA	DE	<b>Artículo 26</b> La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión no puede ser restringida. Todo individuo tiene el derecho a escoger libremente cualquier religión o creencia, y solo o con otros, en público o en privado, a profesarlo, a celebrar ceremonias religiosas, de practicar su creencia y de enseñarla. Ninguno puede forzar a otra persona o ser forzado de escoger o de profesar una religión o una creencia. La libertad de una persona de profesar y de difundir una religión o una creencia puede ser restringida solo por la Ley, y solamente cuando estas restricciones son necesarias para garantizar la seguridad de la sociedad, el Orden Público, la salud y la moralidad de una persona así como las libertades y los derechos fundamentales de tiene. Los padres y los tutores velan libremente y según sus convicciones tiene la educación moral y religiosa de sus niños y de los que están bajo su tutela. <b>Artículo 27</b> Las convicciones de una persona, la religión que practica o su creencia no pueden justificar la comisión de un crimen o la violación de la Ley. <b>Artículo 44</b> La censura de los medios de comunicación es prohibida. El Estado, los partidos políticos y las organizaciones políticas y sociales, cualquier otra institución o persona, no pueden monopolizar los medios de información.
IGUALDAD MATERIAL		<b>Artículo 29</b> Todos los individuos son iguales ante la Ley, los tribunales, otras instituciones del Estado o sus funcionarios. Un individuo no puede ver sus derechos limitados de ningún modo o verse concedidos privilegios a causa de su sexo, su raza, su nacionalidad, su lengua, su origen, su estatus social, su religión, sus convicciones o sus opiniones.
ESTADO SOCIAL		<b>Artículo 46</b>



	<p>La economía de Lituania es fundada sobre el derecho a la propiedad privada, sobre la libertad de actividad económica individual y sobre la iniciativa individual. El Estado sostiene los esfuerzos económicos y las iniciativas útiles a la sociedad. El Estado reglamenta la actividad económica de modo que sirva el bien común del pueblo. La Ley prohíbe monopolizar la producción y el mercado y protege la libre competencia.</p> <p>El Estado defiende los intereses del consumidor.</p> <p><b>Artículo 50</b></p> <p>Los sindicatos se organizan libremente y funcionan de manera independiente. Defienden los derechos y los intereses profesionales, económicos y sociales de los trabajadores. Todos los sindicatos tienen iguales derechos.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 35</b></p> <p>A todos los ciudadanos es garantizado el derecho a unirse libremente en sociedades, partidos políticos o asociaciones, si los fines y las actividades de éstos no son contrarios tiene la Constitución y a las Leyes. Ninguno puede ser forzado de pertenecer a una sociedad, a un partido político o a una asociación. La creación y la actividad de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales son reglamentadas por la Ley.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

## LUXEMBURGO

FECHA	17 de octubre de 1868
DISPONIBLE EN	<a href="http://html.rincondelvago.com/constitucion-de-luxemburgo-de-1868.html">http://html.rincondelvago.com/constitucion-de-luxemburgo-de-1868.html</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p>Artículo 11</p> <p>...</p> <p>3. El Estado garantiza los derechos naturales de la persona humana y de la familia.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artículo 511.</b> El Gran Ducado de Luxemburgo está configurado como una democracia parlamentaria.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<p><b>Artículo 24</b></p> <p>Se garantizan la libertad de manifestar opiniones sobre cualquier materia mediante la palabra, y la libertad de prensa, salvo en lo tocante a la represión de los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de</p>

	tales libertades. No podrá establecerse nunca la censura. No podrá exigirse fianza a los escritores, editores o impresores. Queda abolido el derecho de timbre de los diarios y escritos periódicos nacionales. No podrán ser perseguidos judicialmente el editor, el impresor o el distribuidor, si el autor fuese conocido, luxemburgués y domiciliado en el Gran Ducado.
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 10 bis Los luxemburgueses son iguales ante la ley.
ESTADO SOCIAL	<b>Artículo 11...</b> 4. La ley garantiza el derecho al trabajo y asegurará a cada ciudadano el ejercicio del mismo. 5. La ley organizará la seguridad social, la protección de la salud y el descanso de los trabajadores y garantizará las libertades sindicales. 6. La ley amparará la libertad de comercio y de industria, el ejercicio de las profesiones liberales y del trabajo agrícola, salvo las restricciones que establezca el poder legislativo.
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	- A pesar de no disponer expresamente sobre el principio de dignidad de la persona humana, hay disposición que garantiza los derechos naturales del hombre (art. 11.3).

## MALTA

FECHA	21 de septiembre de 1964
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.constitution.org/cons/malta/chapt0.pdf">http://www.constitution.org/cons/malta/chapt0.pdf</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>36.</b> (1) No person shall be subjected to inhuman or degrading punishment or treatment.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>1.</b> (1) Malta is a democratic republic founded on work and on respect for the fundamental rights and freedoms of the individual.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>40.</b> (1) All persons in Malta shall have full freedom of conscience and enjoy the free exercise of their respective mode of religious worship. (2) No person shall be required to receive instruction in religion or to show knowledge or proficiency in religion if, in the case of a person who has not attained the age of sixteen years, objection to such

	<p>requirement is made by the person who according to law has authority over him and, in any other case, if the person so required objects thereto: Provided that no such requirement shall be held to be inconsistent with or in contravention of this article to the extent that the knowledge of, or the proficiency or instruction in, religion is required for the teaching of such religion, or for admission to the priesthood or to a religious order, or for other religious purposes, and except so far as that requirement is shown not to be reasonably justifiable in a democratic society.</p> <p>(3) Nothing contained in or done under the authority of any law shall be held to be inconsistent with or in contravention of sub-article (1), to the extent that the law in question makes provision that is reasonably required in the interests of public safety, public order, public morality or decency, public health, or the protection of the rights and freedoms of others, and except so far as that provision or, as the case may be, the thing done under the authority thereof, is shown not to be reasonably justifiable in a democratic society.</p> <p><b>41.</b></p> <p>(1) Except with his own consent or by way of parental discipline, no person shall be hindered in the enjoyment of his freedom of expression, including freedom to hold opinions without interference, freedom to receive ideas and information without interference, freedom to communicate ideas and information without interference (whether the communication be to the public generally or to any person or class of persons) and freedom from interference with his correspondence.</p> <p>(2) Nothing contained in or done under the authority of any law shall be held to be inconsistent with or in contravention of sub-article (1) of this article to the extent that the law in question makes provision -</p> <p>(a) that is reasonably required -</p> <p>(i) in the interests of defense, public safety, public order, public morality or decency, or public health; or</p> <p>(ii) for the purpose of protecting the reputations, rights and freedoms of other persons, or the private lives of persons concerned in legal proceedings, preventing the disclosure of information received in confidence, maintaining the authority and independence of the courts, protecting the privileges of Parliament, or regulating telephony, telegraphy, posts, wireless broadcasting, television or other</p>
--	--

	<p>means of communication, public exhibitions or public entertainments; or</p> <p>(b) that imposes restrictions upon public officers, and except so far as that provision or, as the case may be, the thing done under the authority thereof is shown not to be reasonably justifiable in a democratic society.</p> <p>(3) Anyone who is resident in Malta may edit or print a newspaper or journal published daily or periodically:</p> <p>Provided that provision may be made by law -</p> <p>(a) prohibiting or restricting the editing or printing of any such newspaper or journal by persons under twenty-one years of age; and</p> <p>(b) requiring any person who is the editor or printer of any such newspaper or journal to inform the prescribed authority to that effect and of his age and to keep the prescribed authority informed of his place of residence.</p> <p>(4) Where the police seize any edition of a newspaper as being the means whereby a criminal offence has been committed they shall within twenty-four hours of the seizure bring the seizure to the notice of the competent court and if the court is not satisfied that there is a <i>prima facie</i> case of such offence, that edition shall be returned to the person from whom it was seized.</p> <p>(5) No person shall be deprived of his citizenship under any provisions made under article 30(1) (b) of this Constitution or of his juridical capacity by reason only of his political opinions.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p>14. The State shall promote the equal right of men and women to enjoy all economic, social, cultural, civil and political rights and for this purpose shall take appropriate measures to eliminate all forms of discrimination between the sexes by any person, organisation or enterprise; the State shall in particular aim at ensuring that women workers enjoy equal rights and the same wages for the same work as men.</p>
ESTADO SOCIAL	<p>The Republic of Malta</p> <p><b>1.</b></p> <p>(1) Malta is a democratic republic founded on work and on respect for the fundamental rights and freedoms of the individual...</p> <p>(3) Malta is a neutral state actively pursuing peace, security and social progress among all nations by adhering to a policy of non-alignment and refusing to participate in any military alliance. Such a status will,</p>

	in particular, imply that:
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### PAISES BAJOS

FECHA	17 de agosto de 1983
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.tresmed.es/documents/10358/31054/CONSTITUCI%C3%93N+HOLANDESA">http://www.tresmed.es/documents/10358/31054/CONSTITUCI%C3%93N+HOLANDESA</a> . Consultado en 27.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	No hay disposición expresa
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	No hay disposición expresa
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<p>Artículo 6.-</p> <p>1. Todos tienen derecho a manifestar libremente su religión o sus convicciones, individual o colectivamente, salvo la responsabilidad de cada uno conforme a la ley.</p> <p>2. En relación con el ejercicio de este derecho fuera de edificios y de lugares cerrados, la ley podrá establecer normas para la protección de la salud, en interés de la libre circulación y para combatir o prevenir desórdenes.</p> <p>Artículo 7.-</p> <p>1. No se precisará autorización previa para expresar los pensamientos y las opiniones por medio de la prensa, sin perjuicio de la responsabilidad individual conforme a la ley.</p> <p>2. La ley establecerá las normas referentes a la radio y a la televisión. El contenido de una emisión radiofónica o televisiva no podrá ser sometido a control previo.</p> <p>3. No se necesitará autorización previa por razón de su contenido para la expresión de pensamientos u opiniones por otros medios distintos a los mencionados en los párrafos precedentes, sin perjuicio de la responsabilidad individual según la ley. Ésta con el fin de proteger la moral, podrá regular la organización de espectáculos abiertos a menores de dieciséis años.</p> <p>4. Los párrafos precedentes no se aplicarán a la publicidad comercial.</p>
IGUALDAD MATERIAL	Artículo 1. Todos aquellos que se hallen en los

	Países Bajos serán tratados de manera igual en las mismas circunstancias. No se permitirá ninguna discriminación fundada sobre la religión, las convicciones personales, las opiniones políticas, la raza, el sexo o cualquier otro motivo.
ESTADO SOCIAL	<p>Artículo 20.</p> <p>1. Los poderes públicos asegurarán los medios de subsistencia de la población y el reparto de la riqueza.</p> <p>2. La ley regulará los derechos a la <b>seguridad social</b>.</p> <p>3. Los holandeses residentes en Holanda que no puedan cubrir sus necesidades, tendrán derecho a la asistencia de los poderes públicos en la forma establecida por la ley.</p> <p>Artículo 22.-</p> <p>1. Los poderes públicos tomarán medidas para promover la salud pública.</p> <p>2. Asimismo promoverán el acceso a la vivienda.</p> <p>3. <b>Los poderes públicos crearán las condiciones propicias para el desarrollo social</b> y cultural, así como para la ocupación del tiempo libre.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

#### POLONIA

FECHA	2 de abril de 1997
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=194980">http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=194980</a> . Consultado en 16.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p>GENERAL PRINCIPLES</p> <p><i>Article 30. The inherent and inalienable dignity of the person</i> shall constitute a source of freedoms and rights of persons and citizens. It shall be inviolable. The respect and protection thereof shall be the obligation of public authorities.</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<i>Article 2.</i> The Republic of Poland shall be a democratic state ruled by law and implementing the principles of social justice.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<p><i>Article 14.</i> The Republic of Poland shall ensure freedom of the press and other means of social communication.</p> <p><i>Article 25</i></p>

	<p>1. Churches and other religious organizations shall have equal rights.</p> <p>2. Public authorities in the Republic of Poland shall be impartial in matters of personal conviction, whether religious or philosophical, or in relation to outlooks on life, and shall ensure their freedom of expression within public life.</p> <p>3. The relationship between the State and churches and other religious organizations shall be based on the principle of respect for their autonomy and the mutual independence of each in its own sphere, as well as on the principle of cooperation for the individual and the common good.</p> <p>4. The relations between the Republic of Poland and the Roman Catholic Church shall be determined by international treaty concluded with the Holy See, and by statute.</p> <p>5. The relations between the Republic of Poland and other churches and religious organizations shall be determined by statutes adopted pursuant to agreements concluded between their appropriate representatives and the Council of Ministers.</p> <p><i>Article 54</i></p> <p>1. The freedom to express opinions, to acquire and to disseminate information shall be ensured to everyone.</p> <p>2. Preventive censorship of the means of social communication and the licensing of the press shall be prohibited. Statutes may require the receipt of a permit for the operation of a radio or television station.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b><i>Article 32</i></b></p> <p>All persons shall be equal before the law. All persons shall have the right to equal treatment by public authorities. No one shall be discriminated against in political, social or economic life for any reason whatsoever.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><i>Article 2.</i> The Republic of Poland shall be a democratic state ruled by law and implementing the principles of social justice.</p> <p><i>Article 20.</i> A social market economy, based on the freedom of economic activity, private ownership, and solidarity, dialogue and cooperation between social partners, shall be the basis of the economic system of the Republic of Poland.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><i>Article 11.</i></p>

	1. The Republic of Poland shall ensure freedom for the creation and functioning of political parties.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	

## PORTUGUAL

FECHA	2 de Abril de 1976
DISPONIBLE EN	<a href="https://dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa">https://dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa</a> . Consultado en: 17.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Artigo 1.º (República Portuguesa)</b> Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artigo 2.º (Estado de direito democrático)</b> A República Portuguesa é um Estado de direito <b>democrático</b> , baseado na soberania popular, no <b>pluralismo de expressão</b> e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artigo 37.º (Liberdade de expressão e informação)</b> 1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações. 2. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura. 3. As infracções cometidas no exercício destes direitos ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respectivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei. 4. A todas as pessoas, singulares ou colectivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos. <b>Artigo 38.º (Liberdade de imprensa e meios de comunicação social)</b>



	<p>1. É garantida a liberdade de imprensa.</p> <p>2. A liberdade de imprensa implica:</p> <p>a) A liberdade de expressão e criação dos jornalistas e colaboradores, bem como a intervenção dos primeiros na orientação editorial dos respectivos órgãos de comunicação social, salvo quando tiverem natureza doutrinária ou confessional;</p> <p>b) O direito dos jornalistas, nos termos da lei, ao acesso às fontes de informação e à protecção da independência e do sigilo profissionais, bem como o direito de elegerem conselhos de redacção;</p> <p>c) O direito de fundação de jornais e de quaisquer outras publicações, independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévias.</p> <p>3. A lei assegura, com carácter genérico, a divulgação da titularidade e dos meios de financiamento dos órgãos de comunicação social.</p> <p>4. O Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, impondo o princípio da especialidade das empresas titulares de órgãos de informação geral, tratando-as e apoiando-as de forma não discriminatória e impedindo a sua concentração, designadamente através de participações múltiplas ou cruzadas.</p> <p>5. O Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão.</p> <p>6. A estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião.</p> <p>7. As estações emissoras de radiodifusão e de radiotelevisão só podem funcionar mediante licença, a conferir por concurso público, nos termos da lei.</p> <p><b>Artigo 39.º (Regulação da comunicação social)</b></p> <p>1. Cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social:</p> <p>a) O direito à informação e a liberdade de imprensa;</p> <p>b) A não concentração da titularidade dos meios de comunicação social;</p> <p>c) A independência perante o poder político e o poder económico;</p>
--	---

	<p><b>d)</b> O respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais;</p> <p><b>e)</b> O respeito pelas normas reguladoras das actividades de comunicação social;</p> <p><b>f)</b> A possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião;</p> <p><b>g)</b> O exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política.</p> <p><b>2.</b> A lei define a composição, as competências, a organização e o funcionamento da entidade referida no número anterior, bem como o estatuto dos respectivos membros, designados pela Assembleia da República e por cooptação destes.</p> <p><b>Artigo 40.º (Direitos de antena, de resposta e de réplica política)</b></p> <p><b>1.</b> Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objectivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão.</p> <p><b>2.</b> Os partidos políticos representados na Assembleia da República, e que não façam parte do Governo, têm direito, nos termos da lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e televisão, a ratear de acordo com a sua representatividade, bem como o direito de resposta ou de réplica política às declarações políticas do Governo, de duração e relevo iguais aos dos tempos de antena e das declarações do Governo, de iguais direitos gozando, no âmbito da respectiva região, os partidos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas.</p> <p><b>3.</b> Nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional, nos termos da lei.</p> <p><b>Artigo 41.º (Liberdade de consciência, de religião e de culto)</b></p> <p><b>1.</b> A liberdade de consciência, de religião e de culto é inviolável.</p> <p><b>2.</b> Ninguém pode ser perseguido, privado de direitos ou isento de obrigações ou deveres cívicos por causa das suas convicções ou prática religiosa.</p> <p><b>3.</b> Ninguém pode ser perguntado por qualquer autoridade acerca das suas convicções ou prática religiosa, salvo para recolha de dados estatísticos não individualmente identificáveis, nem ser</p>
--	--

	<p>prejudicado por se recusar a responder.</p> <p><b>4.</b> As igrejas e outras comunidades religiosas estão separadas do Estado e são livres na sua organização e no exercício das suas funções e do culto.</p> <p><b>5.</b> É garantida a liberdade de ensino de qualquer religião praticado no âmbito da respectiva confissão, bem como a utilização de meios de comunicação social próprios para o prosseguimento das suas actividades.</p> <p><b>6.</b> É garantido o direito à objecção de consciência, nos termos da lei.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artigo 9.º (Tarefas fundamentais do Estado)</b> São tarefas fundamentais do Estado:...</p> <p><b>d)</b> Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>Artigo 2.º (Estado de direito democrático)</b> A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, <b>visando a realização da democracia económica, social e cultural</b> e o aprofundamento da democracia participativa.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artigo 10.º (Sufrágio universal e partidos políticos)...</b></p> <p><b>2.</b> Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	<p><b>Artigo 40.º (Direitos de antena, de resposta e de réplica política)</b></p> <p><b>1.</b> Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objectivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão.</p> <p><b>2.</b> Os partidos políticos representados na Assembleia da República, e que não façam parte do Governo, têm direito, nos termos da lei, a tempos de</p>

	<p>antena no serviço público de rádio e televisão, a ratear de acordo com a sua representatividade, bem como o direito de resposta ou de réplica política às declarações políticas do Governo, de duração e relevo iguais aos dos tempos de antena e das declarações do Governo, de iguais direitos gozando, no âmbito da respectiva região, os partidos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas.</p> <p><b>3.</b> Nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional, nos termos da lei.</p>
D. A. GRUPOS SOCIALES	<p><b>Artigo 40.º (Direitos de antena, de resposta e de réplica política)</b></p> <p><b>1.</b> Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objectivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão.</p>
OBSERVACIONES	<p>Esta Constitución es, sin duda, un modelo a ser seguido no que se refiere a la regulación de la comunicación social.</p>

#### REPUBLICA CHECA

FECHA	16 de diciembre de 1992
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=190484">http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=190484</a> Consultado en: 17.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<p>Preámbulo:</p> <p>We, the citizens of the Czech Republic in Bohemia, Moravia and Silesia, at this time of the reconstitution of an independent Czech State, true to all the sound traditions of the ancient statehood of the Lands of the Crown of Bohemia as well as of Czechoslovak statehood, resolute to build, protect and develop the Czech Republic in the spirit of the <b>inalienable values of human dignity and freedom</b> as the home of and free citizens who are aware of their obligations towards others and of their responsibility to the community...</p>
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<p><b>Art. 1</b></p> <p>(1) The Czech Republic is a sovereign, unitary and <b>democratic</b>, law-abiding State, based on respect for the rights and freedoms of man and citizen.</p>
LIBERTAD DE CONCIENCIA	No hay disposición expresa

IGUALDAD MATERIAL	Art. 96 (1) All parties to judicial proceedings shall have equal rights.
ESTADO SOCIAL	No hay disposición expresa
GRUPOS POLÍTICOS	<b>Art. 5</b> The political system is based on free and voluntary formation of and free competition between political parties respecting the basic democratic principles and rejecting violence as a means of asserting their interests.
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	Es la única constitución de nuestro estudio comparado que no dispone expresamente sobre la libertad de conciencia.

## RUMANIA

FECHA	21 de noviembre de 1991
DISPONIBLE EN	<a href="http://www.nlq.ro/constitucion-de-rumania-en-espanol">http://www.nlq.ro/constitucion-de-rumania-en-espanol</a> . Consultado en: 17.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	<b>Principios generales</b> <b>Artículo 1. El Estado Rumano...</b> (3) Rumania es un Estado de derecho, democrático y social, en el cual <b>la dignidad del ser humano</b> , los derechos y las libertades de los ciudadanos, el libre desarrollo de la personalidad humana, la justicia y el pluralismo político representan valores supremos y se garantizan.
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Principios generales</b> <b>Artículo 1. El Estado Rumano...</b> (3) Rumania es un Estado de derecho, <b>democrático</b> y social, en el cual la dignidad del ser humano, los derechos y las libertades de los ciudadanos, el libre desarrollo de la personalidad humana, la justicia y el <b>pluralismo político</b> representan valores supremos y se garantizan. <b>Artículo 8. El pluralismo y los partidos políticos.</b> (1) El pluralismo es, en la sociedad rumana, una condición y una garantía de la democracia constitucional.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 29. La libertad de conciencia</b> (1) La libertad de expresión y opinión así como la libertad religiosa no pueden limitarse de ningún modo. Nadie puede ser obligado a adoptar una opinión o a adherirse a una creencia religiosa, contrarias a sus convicciones. (2) Se garantiza la libertad de conciencia; ella tiene

	<p>que manifestarse en un espíritu de tolerancia y de respeto recíproco.</p> <p>(3) Las confesiones religiosas son libres y se organizan de acuerdo a los estatutos propios, en los términos de la ley.</p> <p>(4) En las relaciones entre las confesiones se prohíbe cualquier forma, medio, acto u acción de disputa religiosa.</p> <p>(5) Las confesiones religiosas son autónomas respecto al Estado y gozan del apoyo de este, inclusive con facilidades de asistencia religiosa en el ejército, en hospitales, cárceles, asilos y orfanatos.</p> <p>(6) Los padres o los tutores tienen derecho a asegurar, conforme a sus propias convicciones, la educación de los hijos menores de edad cuya responsabilidad les incumbe.</p> <p><b>Artículo 30. La libertad de expresión</b></p> <p>(1) La libertad de expresar pensamientos, opiniones o creencias y la libertad de las creaciones de cualquier carácter, mediante la palabra, el escrito, las imágenes, los sonidos u otros medios de comunicación en público, son inviolables.</p> <p>(2) Se prohíbe la censura de cualquier tipo.</p> <p>(3) La libertad de la prensa implica también la libertad de crear publicaciones.</p> <p>(4) Ninguna publicación puede ser suprimida.</p> <p>(5) La ley puede imponer a los medios de comunicación social la obligación de hacer pública la fuente de su financiamiento.</p> <p>(6) La libertad de expresión no puede perjudicar la dignidad, el honor, la vida particular de la persona, ni el derecho a la propia imagen.</p> <p>(7) Se prohíben por ley la difamación del país y de la nación, la exhortación a la guerra de agresión, al odio nacional, racial, de clase o religioso, la incitación a la discriminación, al separatismo territorial o a la violencia pública así como las manifestaciones obscenas contrarias a las buenas costumbres.</p> <p>(8) La responsabilidad civil por la información o la creación llevadas al conocimiento público incumbe al editor o al realizador, al autor, al organizador de la manifestación artística, al propietario del medio de multiplicación, de la radio o de la televisión, en las condiciones de la ley.</p> <p>Los delitos de prensa se establecen por ley.</p> <p><b>Artículo 31. El derecho a la información</b></p> <p>(1) El derecho de la persona a tener acceso a cualquier información de interés público no puede</p>
--	---

	<p>ser limitado.</p> <p>(2) Las autoridades públicas, conforme a las competencias que les incumben, han de asegurar la información correcta de los ciudadanos respecto a las cuestiones públicas y a los problemas de interés personal.</p> <p>(3) El derecho a la información no ha de perjudicar las medidas de protección de los jóvenes o la seguridad nacional.</p> <p>(4) Los medios de información social, públicos y privados, tienen la obligación de asegurar la información correcta de la opinión pública.</p> <p>(5) Los servicios públicos de radio y televisión son autónomos. Ellos han de garantizar a los grupos sociales y políticos importantes el ejercicio del derecho a la antena. La organización de dichos servicios y el control parlamentario de su actividad se regulan por ley orgánica.</p>
IGUALDAD MATERIAL	<p><b>Artículo 6. El derecho a la identidad.</b></p> <p>(1) El Estado reconoce y garantiza a las personas pertenecientes a las minorías nacionales el derecho a conservar, desarrollar y expresar su identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa.</p> <p>(2) Las medidas de protección del Estado con el fin de conservar, desarrollar y expresar la identidad de las personas pertenecientes a las minorías nacionales han, de estar conformes a los principios de igualdad y no-discriminación respecto a los demás ciudadanos rumanos.</p> <p><b>Artículo 16. La igualdad de derechos</b></p> <p>(1) Los ciudadanos son iguales ante la ley y las autoridades públicas, sin privilegios y sin discriminaciones.</p>
ESTADO SOCIAL	<p><b>Principios generales</b></p> <p><b>Artículo 1. El Estado Rumano.</b></p> <p>(3) Rumania es un <b>Estado</b> de derecho, democrático y <b>social</b>, en el cual la dignidad del ser humano, los derechos y las libertades de los ciudadanos, el libre desarrollo de la personalidad humana, la justicia y el pluralismo político representan valores supremos y se garantizan.</p>
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 8. El pluralismo y los partidos políticos.</b></p> <p>(1) El pluralismo es, en la sociedad rumana, una condición y una garantía de la democracia constitucional.</p> <p>(2) Los partidos políticos se constituyen y ejercen su actividad en las condiciones de la ley. Ellos contribuyen a definir y expresar la voluntad política de los ciudadanos, dentro del respeto a la soberanía</p>

	nacional, la integridad territorial, el orden de derecho y los principios de la democracia.
D. A. GRUPOS POLITICOS	<b>Artículo 31. El derecho a la información</b> ... (5) Los servicios públicos de radio y televisión son autónomos. Ellos han de garantizar a los grupos sociales y políticos importantes el ejercicio del derecho a la antena. La organización de dichos servicios y el control parlamentario de su actividad se regulan por ley orgánica.
D. A. GRUPOS SOCIALES	<b>Artículo 31. El derecho a la información</b> ... (5) Los servicios públicos de radio y televisión son autónomos. Ellos han de garantizar a los grupos sociales y políticos importantes el ejercicio del derecho a la antena. La organización de dichos servicios y el control parlamentario de su actividad se regulan por ley orgánica.
OBSERVACIONES	

#### SUECIA

FECHA	1 de enero de 1975 (fecha de entrada en vigor del texto original)
DISPONIBLE EN	<a href="http://confinder.richmond.edu/admin/docs/SwedenSp.pdf">http://confinder.richmond.edu/admin/docs/SwedenSp.pdf</a> Consultado en: 17.08.2013
PRINCIPIO DE DIGNIDAD	No hay disposición expresa
PLURALISMO (DEMOCRACIA)	<b>Artículo 1.</b> Todo poder público en Suecia emana del pueblo. La democracia sueca (Densvenska folkstyrelsen) se basa en la libre formación de la opinión y en el sufragio universal e igualitario, y se ejerce a través de un régimen representativo y parlamentario y de la autonomía municipal (kommunal sjalvstyrelse). El poder público se ejercerá con sujeción a las leyes.
LIBERTAD DE CONCIENCIA	<b>Artículo 2.</b> El Instrumento de Gobierno, la Ley de Sucesión (Successionsordningen) y la Ley de Libertad de Prensa (tryckfrihetsforordningen) son las Leyes Fundamentales del Reino (rikets grundlagar). <b>CAPÍTULO II</b> <b>Libertades y derechos fundamentales</b> <b>Artículo 1.</b> Todo ciudadano (Varje medborgare) tendrá garantizados frente a la comunidad: 1. Libertad de expresión y de imprenta (yttrande- och tryckfrihet): o sea, libertad de comunicar



	<p>información o formular opiniones mediante la palabra, el escrito o la imagen o por cualquier otro medio;</p> <p>2. Derecho a la información, es decir, el de obtener y recibir datos y elementos de juicio;</p> <p>3. Libertad de reunión, o sea, la libertad de organizar reuniones y participar en ellas;</p> <p>4. Derecho de manifestación, es decir, derecho de expresar la opinión solo o en grupo en lugares públicos;</p> <p>5. Libertad de asociación: libertad de unirse a otros con vistas a una federación;</p> <p>6. Libertad de religión, esto es, la libertad de unirse a otros para formar una comunidad religiosa y para practicar la religión propia;</p> <p>7. Libertad de movimientos: libertad de desplazarse dentro del Reino, así como de abandonarlo.</p> <p><b>Artículo 2.</b>          Todo ciudadano estará protegido contra cualquier autoridad que le obligue a pertenecer a una asociación o comunidad religiosa o a dar a conocer su opinión.</p> <p><b>Artículo 4.</b>          Será aplicable la Ley de Libertad de Prensa en lo relativo a la libertad de la prensa y al derecho de acceso a documentos públicos, y se establecerán del modo prescrito en el Capítulo 8 las normas de detalle sobre derechos y libertades y la protección a que se refieren los artículos 1º al 3º</p>
IGUALDAD MATERIAL	No hay disposición expresa
ESTADO SOCIAL	No hay disposición expresa
GRUPOS POLÍTICOS	<p><b>Artículo 7.</b>          Los mandatos se repartirán entre los partidos, entendiéndose por partido toda asociación (sammanslutning) o grupo de electores (grupp av valjare) que se presente a las elecciones bajo una denominación especial.</p>
D. A. GRUPOS POLITICOS	No hay disposición expresa
D. A. GRUPOS SOCIALES	No hay disposición expresa
OBSERVACIONES	